

El control de la administración pública en Colombia durante el siglo XIX y comienzos del XX



*Miguel Malagón Pinzón**

Recibido: 11 de diciembre de 2006

Aprobado: 15 de febrero de 2007

RESUMEN

El presente artículo tiene como objetivo mostrar las distintas formas de sometimiento de la Administración Pública al derecho en Colombia durante el siglo XIX y la primera década del XX. La doctrina tradicional en el país nunca ha estudiado este período por considerar que no está ligado con el modelo francés de juez especial de la administración. Por ello este escrito es innovador, ya que en estos cien años analizados se estudian los controles del Senado, de la Corte Suprema y de la propia administración a sus actuaciones, exponiendo así que nuestro derecho administrativo nació antes de 1914.

Palabras clave: Derecho Administrativo, Corte Suprema, Senado, Actos de la Administración.



* Abogado. Doctor en ciencia política y sociología de la Universidad Complutense de Madrid. Profesor-investigador de la Universidad del Rosario. Correo electrónico: mmalagon@urosario.edu.co. Bogotá. Colombia.

Control of colombian public administration in the 19th and early 20th centuries

ABSTRACT

This article seeks to demonstrate the existence of administrative law in Colombia during nineteenth century, as well as during the first decade of twentieth century. Traditional Colombian writers have never studied this period of time, on the basis that it is not linked to the French model of administrative jurisdiction. For that reason, this essay contains innovative thoughts. The essay studies the controls practiced by the Senate, the Supreme Court of Justice and the Administration over its own actions, legal procedures and decisions. By this method, the article arrives at the conclusion of the birth of administrative law before 1914.

Key words: Administrative Law, Supreme Court, Senate, Acts of the Administration.

INTRODUCCIÓN

Durante el siglo XIX y parte del XX, la Corte Suprema de Justicia, como heredera del tribunal de justicia colonial denominado Real Audiencia, fue quien en primer lugar controló la administración. En efecto, como bien lo han demostrado en Venezuela, tras la llegada de la revolución este ente del derecho indiano cambió de denominación y pasó a ser llamado Corte Suprema,¹ cumpliendo las mismas funciones.² En segundo lugar, los poderes ejecutivo y legislativo también encauzaron las actuaciones de la administración.

Este período, que comprende de 1811 a 1914, es conocido como judicialista, debido a que fueron los jueces de derecho común, es decir



¹ La historiografía colombiana no ha estudiado la conversión de la Real Audiencia en Corte Suprema de Justicia, situación que sí ha realizado la historiografía venezolana. Para el efecto consúltese a Polanco Alcantara, Tomás, "La Real Audiencia de Caracas como antecedente de la Corte Suprema de Justicia", en: *La Real Audiencia de Caracas en la historiografía venezolana. Materiales para su estudio*, Biblioteca Nacional de la Historia, Caracas, 1986, pp. 415 - 432.

² Los Reales Acuerdos eran la reunión de la Real Audiencia en pleno para resolver temas atinentes al gobierno. En el siglo XIX la Corte Suprema de Justicia se reunía en Acuerdo, durante la vigencia de la Constitución de 1863, para resolver los casos de constitucionalidad de las leyes. Ésta, sin lugar a dudas, es la misma figura pero enmarcada en otro contexto e impregnada de una ideología completamente diferente.

la jurisdicción ordinaria, y en algunos casos el poder ejecutivo o el legislativo, los que controlaron la responsabilidad extracontractual, los contratos y los actos objetivos y subjetivos emanados de la rama ejecutiva.

El derecho administrativo colombiano en el siglo XIX y en el primer cuarto del siglo XX se dedicó básicamente al control de la actividad administrativa, pero no utilizó la categoría de acto administrativo de una manera explícita, ya que ésta se creó en Francia hacia 1814, y en el novecientos no había arribado a Colombia.

Con la llegada del modelo francés de control de la actividad pública, después de 1914, se ha olvidado, probablemente de manera intencional, todo este nutrido encauzamiento de la administración pública, y se ha pretendido vender la idea de que el derecho administrativo colombiano apenas va a cumplir 100 años.

Nosotros no compartimos esta idea, porque como tendremos ocasión de comprobar en este escrito el derecho administrativo colombiano tuvo un comportamiento real y efectivo entre 1811 y 1914.

I. CONTROL DURANTE LA PRIMERA REPÚBLICA

Analizaremos primero las constituciones de este período para demostrar el control de los órganos arriba mencionados. Este período comprende de 1811 a 1815, fecha en la que se interrumpe la vida independiente por la reconquista española comandada por el pacificador Pablo Morillo.

El punto de partida es la Carta de Cundinamarca de 1811. Allí se ideó un modelo de control frente a las infracciones de la Constitución, disponiendo que un Senado de censura y protección fuera el principal tribunal de la provincia. Este tribunal tenía como propósito el de preservar la supremacía del texto fundamental y los derechos imprescriptibles de los ciudadanos. El mecanismo para hacerlo efectivo era la acción pública, que podía interponer cualquier ciudadano o cualquier autoridad por la vulneración constitucional o por la usurpación de funciones de todos o de cada uno de los tres poderes públicos. El Senado, para remediar esta situación, estaba facultado para obligar al funcionario involucrado a que re-

formara su actuación dentro de los tres días siguientes al de la recepción de la orden.³

En este mismo año se expidió la Constitución de Tunja. Allí se implementó un modelo de control de las actuaciones subjetivas que disponía el que éstas en primera instancia fueran controladas por el gobernador, de acuerdo con los siguientes términos: “el gobernador conocerá en primera instancia de todas las materias políticas, administrativas y económicas que se redujeran a contienda, aconsejándose con el Teniente gobernador”.⁴ Este funcionario debía ser letrado, o por lo menos conocer con bastante profundidad la rama del gobierno. En los asuntos contenciosos obraba como asesor, tenía que expresar su parecer siempre por escrito. Podía “ser reelegido, no así su superior jerárquico que sólo podía serlo una vez”.⁵ La segunda instancia frente a estas decisiones radicaba en los tribunales ordinarios de justicia de la provincia.

Referente al control de los actos objetivos, eran competencia del Senado, de acuerdo con lo regulado por el artículo 18 del capítulo III de la Carta que establecía:

Puede el Senado, sin que proceda acusación o denuncia de la Cámara de Representantes, pedir al Gobernador o Teniente de gobernador, razón de cualesquiera decreto, orden o determinación que se juzgue por las tres quintas partes de sus miembros, ser contra la Constitución o perjudicial a la causa pública. En Caso de que no se de una razón satisfactoria, podrá el Senado prevenir a cualquiera de los dos que suspendan su determinación.⁶

La Provincia de Cartagena promulgó una Constitución en el año de 1812, allí se le asignó la competencia al Senado Conservador de resolver los contenciosos objetivos. Este cuerpo estaba conformado por cinco miembros que eran nombrados por el Colegio Electoral. Dos de sus integrantes constituían el Consejo Revisor, ente que tenía que examinar la inconstitucionalidad de las actuaciones de los poderes públicos.⁷



³ Restrepo Piedrahita, Carlos, *Primeras constituciones de Colombia y Venezuela. 1811 – 1830*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1996, p. 59.

⁴ Santofimio Gamboa, Jaime Orlando, *Tratado de derecho administrativo*, Tomo I, “Introducción a los conceptos de administración pública y derecho administrativo”, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2002, p. 316.

⁵ Restrepo Piedrahita, Carlos, *op. cit.*, p. 82.

⁶ Pombo, Manuel y Guerra, José Joaquín, *Constituciones de Colombia*, Tomo II, Imprenta La Luz, Bogotá, 1911, pp. 202-203.

⁷ Restrepo Piedrahita, Carlos, *op. cit.*, p. 102.

Por su parte, el contencioso subjetivo corría a cargo de un corregidor intendente letrado, quien conocía las “materias económicas contenciosas y administrativas, de policía, gobierno y hacienda”.⁸ La segunda instancia era competencia del Supremo Tribunal de Justicia que residía en Cartagena. Éste estaba conformado por dos salas y resolvía asuntos contenciosos de gobierno, hacienda, justicia civil y criminal. Frente a las sentencias de este tribunal existía una tercera instancia, que correspondía a la sala que no hubiera resuelto el negocio, aumentada con dos conjuces.⁹

El texto fundamental de Antioquia, de 1812, estableció un control de los actos subjetivos, relativos a los “ramos de Policía y Gobierno”. Éstos eran resueltos en primer término por los jueces de primera instancia, y en segunda instancia, por el Supremo Tribunal de Justicia.¹⁰

En 1814 la Provincia de Popayán se dio su Constitución. Ésta Carta previó que el Senado debía ser el ente encargado del control del contencioso objetivo, al estipular que el principal objeto de esta corporación era el de “hacer observar la Constitución, tomando conocimiento de las infracciones que haga de ella cualquiera de los poderes o de sus miembros, o de sus agentes inmediatos”.¹¹

La Provincia de Mariquita expidió la suya en 1815; allí se reguló un control de los actos objetivos a cargo del Senado de Censura, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo I del título X, según el cual “el principal objeto del Senado es velar sobre el exacto cumplimiento de la Constitución, e impedir que sean atropellados los derechos imprescriptibles del pueblo y del ciudadano”. El contencioso subjetivo se le asignó al teniente del gobernador a quien le correspondía el “conocimiento en primera instancia de todas las materias contenciosas de Gobierno, Hacienda y Policía en que principalmente se comprende la seguridad pública, con todas las demás atribuciones naturales en lo económico y administrativo.” La segunda instancia estaba asignada a la Sala de Apelaciones.¹²

En 1815 la provincia de Neiva promulgó su Constitución. Este texto le atribuyó el control de los actos de gobierno, policía y hacienda,



⁸ Santofimio Gamboa, Jaime Orlando, *op. cit.*, p. 316.

⁹ Pombo y Guerra, *op. cit.*, pp. 437-440.

¹⁰ *Ibid.*, p. 280.

¹¹ Restrepo Piedrahita, Carlos, *op. cit.*, p.120.

¹² Pombo y Guerra, *op. cit.*, pp. 592 y 599-600.

es decir los subjetivos, al teniente del gobernador, en primera instancia,¹³ y tuvo la particularidad de que la segunda instancia se le fijó al Supremo Tribunal de Justicia de las Provincias Unidas de la Nueva Granada, que estaba radicado en Santa fe de Bogotá. Esta circunstancia ha sido vista como una falta de eficacia del régimen federal imperante en ese momento, pues no todas las provincias tenían la infraestructura para cumplir a cabalidad las competencias como entidades autónomas,¹⁴ y por eso tenían que acudir a la antigua capital del virreinato.

Por último, sobre este período, encontramos la Constitución de Pamplona de Indias de 1815. Este texto consagró el control de las materias de gobierno, hacienda, policía y traición al Estado, al teniente gobernador, en primera instancia, mientras que la segunda instancia le fue atribuida al Superior Tribunal de Justicia de la provincia.¹⁵

II. CONTROL DESDE 1830 HASTA 1863

Pasemos a examinar la época que va de la disolución de la Gran Colombia, es decir de la separación de Venezuela y Ecuador de la Nueva Granada que se da en 1830, a la Constitución de 1863.

En este caso comenzamos por las constituciones de 1830 y 1832. Éstas permitieron que los particulares impugnaran las controversias derivadas de los contratos del Estado, cuando con ellas se hubieren ocasionado perjuicios, de acuerdo con lo establecido en el artículo 110.2 del texto de 1830 que asignaba como atribución de la Corte la de “conocer de las controversias que resultaren de los contratos y negocios celebrados por el poder ejecutivo a su nombre”. En igual sentido obraba el artículo 131.3 de la de 1832 que rezaba “conocer de las controversias que se susciten por los contratos o negociaciones que el poder ejecutivo celebre inmediatamente por sí, o por sus agentes, de especial orden suya”.¹⁶



¹³ Restrepo Piedrahita, Carlos, *op. cit.*, pp. 147-148.

¹⁴ Samper, José María, *Derecho público interno*, Temis, Bogotá, 1982. p. 80.

¹⁵ Restrepo Piedrahita, Carlos, *op. cit.*, p. 130.

¹⁶ Restrepo Piedrahita, Carlos, *Constituciones políticas nacionales*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2003, pp. 141 y 191.

Debemos anotar que en la Constitución de 1832 se contempló la posibilidad de controlar los actos administrativos generales u objetivos, conforme lo estipulaba el artículo 162 en los siguientes términos:

El Congreso tiene la facultad de anular todos los actos y resoluciones de las Cámaras de Provincia (...) el poder ejecutivo tiene la de suspenderlas en los casos que sean contrarios a la Constitución o las leyes, o que no estén dentro de sus facultades; pero dará cuenta al próximo Congreso para su resolución definitiva; y el gobernador de la provincia tiene también la misma facultad de suspenderlos, pero dando aviso sin demora al Presidente de la República para ejecutar lo que por este se resuelva.¹⁷

Se ha encontrado un caso del año de 1833, en el que el Congreso anuló todos los actos de la Cámara Provincial de Mariquita:

Decreto

El Senado y Cámara de Representantes del Estado de la Nueva Granada, reunidos en Congreso.

Considerando:

1º. Que por el artículo 157 de la Constitución se previene que las cámaras de provincia se renueven por mitad cada año.

2º. Que la ley de elecciones, dada en cumplimiento de lo que previene la misma Constitución, requiere que las asambleas primarias se reúnan el primer domingo de julio y las cantorales el día 1º. De agosto.

3º. Que toda reunión que se haga fuera de los ocho días que expresa la Constitución, se reputa no sólo nula, sino también atentatoria a la seguridad pública.

4º. Que la cámara de provincia de Mariquita del año de 1832 omitió el sorteo de sus miembros, contra lo prevenido en los artículos citados de la Constitución y la ley.

5º. Que en el año de 1833, reunidos los mismos individuos de la cámara anterior, mandaron convocar las asambleas electorales para que hicieran las elecciones de los diputados que debían reemplazar a los sorteados en dicha cámara, practicando todo esto en un período que no era legal.

DECRETAN

Art. Único. Se declara inconstitucional la reunión de la cámara de provincia de Mariquita de 1833, y por consiguiente nulos todos sus actos.¹⁸

En la vigencia de la Constitución de 1843 se encuentran otros ejemplos del control del contencioso objetivo. La Ley del 22 de Junio de 1848 preceptuó que las ordenanzas de las cámaras provinciales que hubieran sido sancionadas, no obstante haber sido objetadas por inconstitucionalidad o ilegalidad, podían ser acusa-



¹⁷ Montaña Plata, Alberto, *Dimensión teórica de la jurisdicción contencioso administrativa en Colombia*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2005, p. 82.

¹⁸ Restrepo Piedrahita, Carlos, *Control de constitucionalidad*, Tomo I, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2006, p. 67.

das ante la Corte Suprema, ya fuera por el funcionario respectivo o por un particular, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 23.¹⁹

Hemos hallado algunos casos de demandas de ciudadanos particulares y de distintos gobernadores provinciales, en donde se solicita la anulación de diversas ordenanzas provinciales.²⁰ Entre ellas Restrepo Piedrahita trae a colación una de 1852, por medio de la cual el gobernador del Chocó demandó ante la Suprema Corte de Justicia una ordenanza de la nombrada provincia del año de 1851:

Suprema Corte de Justicia

Vistos: La ordenanza de la cámara de provincia del Chocó, mandada a ejecutar por el gobernador a 24 del próximo pasado, apropiando fondos para ciertas obras públicas, ha dispuesto (art. 2º.) que las cantidades destinadas para dichos auxilios se satisfagan del impuesto provincial que grava el tabaco; y (art. 3º.) "que se consignen directamente por el rematador del ramo en las tesorerías parroquiales de Nóvita y Tadó para que se destinen a las mencionadas obras, sin necesidad de ninguna autoridad", y a la simple lectura de estas disposiciones y del artículo 4º. se comprende, que su principal objeto es el de dar preferencia a la erogación de estos auxilios sobre cualquiera otros gastos que exija el servicio de la provincia, y siendo así no pueden ellas llevarse a ejecución sin contrariar expresas disposiciones legales. En efecto, el artículo 1º. de la ley de 1º. De junio último, complementando las disposiciones del artículo 12 de la de 20 de abril de 1850, ha especificado cuáles son los gastos obligatorios pagaderos de las rentas municipales de las provincias, y con tal designación, sin duda, quiso el legislador que antes de llenarse estas obligaciones, no se pudiese hacer con estas rentas ningún gasto voluntario, y en tal sentido son terminantes las disposiciones de los artículos 13 y 21 de la mencionada ley de 20 de abril No ha podido, pues, la ordenanza disponer legalmente que con preferencia se hagan aquellos gastos, no siendo de los comprendidos entre los designados obligatorios por la ley, y mucho menos ha podido determinar, para que se lleven a efecto, que las sumas destinadas a aquellas obras se consignen sin necesidad de orden de autoridad, cuando según el artículo 22 de la primitiva ley de descentralización, para que se hagan los gastos que hayan de pagarse con las rentas municipales, no sólo basta que se abran los créditos en las respectivas ordenanzas de presupuesto, sino que también implícitamente indispensable que los gobernadores, como ordenadores de los gastos, libren la orden respectiva al efecto. Por tanto, es fundada la solicitud que con previo informe del personero provincial ha hecho el gobernador de la provincia de Chocó, pidiendo la anulación de la mencionada



¹⁹ *Codificación nacional de todas las leyes de Colombia desde el año de 1821, hecha conforme a la ley 13 de 1912*, obra publicada bajo la dirección del honorable consejero de Estado doctor Ramón Correa, Tomo XIV, Imprenta Nacional, Bogotá, 1929, p. 158.

²⁰ Mencionamos, por ejemplo, la solicitud del gobernador de Panamá, formulada en 1851, para que se anulara la ordenanza que expidió la Cámara de esa provincia sobre dotación de jueces. De 1852, nombramos la solicitud del gobernador de Vélez para que se anulara una ordenanza de la Cámara de esa provincia, sobre un crédito adicional al presupuesto de gastos de 1850. De 1853 citamos la solicitud del Cabildo de Valledupar para que se anulara la ordenanza que dividió la ciudad en dos distritos, en: Amaya Sierra, Juan, *Compilación de los índices de 221 volúmenes del Archivo de la Corte Suprema de Justicia que comprende desde el año de 1822 hasta 1871*, Tomo I, Imprenta Nacional, Bogotá, 1927, pp. 161, 173 y 183.

ordenanza; y esta Corte Suprema (...), declara nulos los artículos 2º. y 3º. y 4º. De la citada ordenanza. (...)”²¹

Los textos constitucionales de 1858, 1863 y 1886 instituyeron nuevamente el control de los actos subjetivos. La Constitución de 1858 le atribuyó a la Corte Suprema, en el artículo 49 numerales 7, 9, 10, 11 y 13, el resolver los negocios contenciosos interadministrativos y todos los tocantes a los particulares por expropiaciones, contratos, bienes y rentas de la Confederación. La Carta de 1863 le asignó las mismas materias, en el artículo 71 numerales 6, 8, 9 y 10.²²

Con la Constitución de 1863, que instituyó los Estados Unidos de Colombia, se permitió que algunos de los Estados que integraban la Unión regularan en sus constituciones el control objetivo. Por ejemplo, la Constitución del Estado de Boyacá, de 1869, contemplaba como competencia del Tribunal Superior del Estado, en el artículo 51, no. 3, la de “conocer i decidir en las causas de nulidad de los acuerdos de las Municipalidades que le hayan sido pasadas por la autoridad política, por ser contrarias a la Constitución o la lei.”²³

En igual forma, el Estado de Panamá reguló en la Constitución de 1875, en su artículo 87 no. 5. que la Corte Superior del Estado podía “suspender por mayoría de votos, a solicitud del Ministerio Público o de cualquier ciudadano, los Acuerdos Municipales que sean contrarios a la Constitución o las leyes nacionales o del Estado, i dar cuenta a la Asamblea para que decida definitivamente. (...)”²⁴

Por último, la Constitución del Estado de Bolívar de 1865, en su artículo 52 no. 4, le atribuyó al Tribunal Superior del Estado la facultad de “suspender en Sala de Acuerdo, los decretos i demás actos de los Concejos Municipales, cuando sean contrarios a la Constitución o a las leyes, dando cuenta a la Asamblea legislativa para su resolución definitivamente.”²⁵

Durante la vigencia de la Constitución de 1863, la Corte Suprema Federal de los Estados Unidos de Colombia, por medio del Acuerdo



²¹ Restrepo Piedrahita, Carlos, *Control de constitucionalidad*, pp. 239 y 240.

²² Santofimio Gamboa, Jaime Orlando, *Tratado de derecho administrativo*, Tomo I. p. 317.

²³ *Recopilación de leyes del Estado de Boyacá*, Tunja (Boy.), 1873. s. p.

²⁴ *Constitución de los Estados Unidos de Colombia*, Imprenta y Estereotipia de Medardo Rivas, Bogotá, 1875, p. 345.

²⁵ *Constitución del Estado Soberano de Bolívar*, Imprenta de Ruiz e Hijo, Cartagena, 1865, p. 28.

del 21 de diciembre de 1874, suspendió un decreto del 16 de octubre de 1873, elaborado por la Asamblea Legislativa del Estado del Tolima, por el que se promovió la erección del Obispado en el Estado del mismo nombre.²⁶

De esta época también data una sentencia sobre responsabilidad extracontractual del Estado, proferida por la Corte Suprema Federal el 22 de Septiembre de 1882. Los supuestos son los siguientes:

Los señores Lucine y Andrew Vesey Davoren y John y Mary Anne O'loglhin demandaron al gobierno por la cancelación de la hipoteca que se había constituido sobre un predio de propiedad del Monasterio de La Concepción. Dicho predio fue adquirido por el señor Lucio Davoren, permaneciendo a cargo del pago del gravamen. El mencionado señor pagó cerca del 50 % de la hipoteca y quedó pendiente el resto del monto. Dicha garantía real y su pago no fueron inscritas en el registro oficial de censos, como correspondientes al ramo de bienes desamortizados. En el año de 1861 se produjo la desamortización de bienes de manos muertas a la Iglesia. Posteriormente en el año de 1873 se expidió la ley 66, en ella se prescribió que se consideraban canceladas las hipotecas que no hubieran sido inscritas en el registro de bienes desamortizados. La Corte falló declarando que el rubro de la hipoteca que estaba pendiente de cancelar, se consideraba saldado por aplicación legal y ordenó al gobierno a hacer la cancelación del nombrado gravamen.²⁷

Como bien se observa, la importancia de este fallo radica en la posibilidad de contrarrestar la opinión de la doctrina mayoritaria del derecho administrativo colombiano,²⁸ que señala que la responsabilidad extracontractual del Estado en Colombia tiene origen a finales de la tercera década del siglo XX, y en concreto por aplicación del derecho civil a la administración pública. Para esta postura, la verdadera responsabilidad extracontractual del Estado surgirá a mediados de los sesenta cuando se asimilen los postulados franceses del derecho administrativo en esta materia y se le atribuya al Consejo de Estado el control de la misma.



²⁶ Estados Unidos de Colombia, *Diario Oficial*, año XI, número 3,352, Imprenta Oficial, Bogotá, 1875, p. 2455.

²⁷ Estados Unidos de Colombia, *Diario Oficial*, año XVIII, número 5,507, Imprenta Oficial, Bogotá, 1882, p. 11082.

²⁸ Ver Vidal Perdomo, Jaime, *Derecho administrativo*, Legis, Bogotá, 2004, pp. 398-419; García-Herros, Orlando, *Lecciones de derecho administrativo*, Universidad Sergio Arboleda, Bogotá, 1997, pp. 310-320; Rodríguez Rodríguez, Libardo, *Derecho administrativo. General y colombiano*, Temis, Bogotá, 1994, pp. 374-382; Younes Moreno, Diego, *Curso de derecho administrativo*, Temis, Bogotá, 2004, pp. 256-269; Rojas Arbelez, Gabriel, *El espíritu del derecho administrativo*, Temis, Bogotá, 1972, pp. 213-228. En sentido contrario encontramos la solitaria postura de Henao Pérez, Juan Carlos, *La responsabilidad extracontractual del Estado en Colombia: evolución jurisprudencial 1864 – 1990*, Tomos I y II, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1991.

III. CONTROL BAJO LA CONSTITUCIÓN DE 1886

Finalmente el texto constitucional de 1886 le delegó a la Corte Suprema, en el artículo 151.3, la facultad para conocer los negocios en que tuviera parte la Nación. De igual manera, esta Carta, en el artículo 151.5 prescribió como función de la Corte la de “decidir de conformidad con las leyes, sobre la validez o nulidad de las ordenanzas departamentales que hubieren sido suspendidas por el gobierno o denunciadas ante los tribunales por los interesados como lesivas de derechos civiles”.²⁹

En desarrollo de esta normativa se expidió la Ley 149 de 1888, o Código de Régimen Político y Municipal, por la que se amplió la competencia de la Corte Suprema en lo pertinente a las ordenanzas departamentales, al prescribir que también se podían suspender las ordenanzas que fueran contrarias a la Constitución y a la ley, determinándose además que una vez suspendidas debían ser remitidas al Congreso de la República para su anulación.

Como ejemplo de este último precepto está en el Acuerdo No. 280 de la Corte Suprema de Justicia, por el que se decidió sobre la suspensión de algunos artículos de la Ordenanza No. 35 expedida por la Asamblea de Cundinamarca. El magistrado Salomón Forero presentó el siguiente proyecto de fallo, que fue acogido en su integridad por la Corporación:³⁰

El Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cundinamarca ha enviado en consulta á esta superioridad la resolución de nueve de Noviembre último, por la cual, y a virtud de solicitud del Personero Municipal de Bogotá, y previas las formalidades legales, suspende los artículos 35, 37, 40, 41, 45, 50, 51, 52, 53, 54 y 69 de la Ordenanza número 35 de 1888, expedida por la Asamblea Departamental.

La Corte para resolver esta consulta, considera:

El artículo 14 de la Ley 13 de 1888, que era la que regía sobre esta materia cuando se expidió y sancionó la Ordenanza en cuestión, dispuso lo siguiente: Es nula una ordenanza cuando sea contraria a la Constitución o las leyes Generales de la República, cuando viole derechos legalmente adquiridos por los particulares, y cuando se refiera a asuntos que no sean de la incumbencia de las Asambleas; y en los artículos 16 y 17 de la misma ley, se facultaba a los Tribunales Superiores de los Distritos Judiciales para decretar la suspensión de las Ordenanzas Departamentales y se detallaba el procedimiento que para ello debía observarse.



²⁹ Samper, José María, *op. cit.*, p. 540.

³⁰ Nos permitimos transcribirlo en su totalidad para que la doctrina del derecho administrativo colombiano conozca algunos ejemplos de control sobre la administración pública anteriores a 1914.

Los artículos 185, 186 y 187 de la Constitución fijan los asuntos que son de la competencia de las Asambleas Departamentales, y entre ellos no se halla anunciado lo concerniente a régimen político y municipal.

El Congreso tampoco había autorizado a dichas Asambleas, a la fecha de la expedición de la Ordenanza que se examina, para disponer u ordenar nada sobre ese asunto; y por consiguiente él es materia de ley y no de una simple Ordenanza: Pruébalo así también el hecho de haber pasado, la cual, justamente, forma el Código Político y Municipal hoy vigente; luego es claro que la Asamblea Departamental de Cundinamarca, al expedir la Ordenanza número 35 citada, se refirió a asuntos que no eran de su incumbencia en los artículos cuya suspensión se ha solicitado, por versar estos sobre asuntos de régimen político y municipal. En ellos, en efecto, se señalaron las atribuciones de los Concejos Municipales y se fijó el procedimiento que deben observar para ejercerlas, se les asignaron funciones determinadas a los Prefectos, Gobernador y a otros empleados, y se dictaron otras disposiciones que sólo puede la ley establecer; y de esto ha venido a resultar también que varias de esas disposiciones no guardan armonía con las del actual Código Político y Municipal, y que aún están en oposición con lo que él establece.

Refiriéndose, pues, según lo que va expuesto, los artículos de la Ordenanza número 35, cuya suspensión se ha solicitado, a asuntos que no eran de la incumbencia de la Asamblea que la expidió, legal es la resolución del Tribunal que ha decretado esa suspensión; y en consecuencia, tal resolución debe ser confirmada, para que el Congreso, de acuerdo con lo que previene en su parte final del artículo 150 de la citada Ley 149 de 1888, decida definitivamente sobre la nulidad o validez de los artículos suspendidos.

Por tales consideraciones, la Corte Suprema, de acuerdo en parte con el concepto del señor Procurador General, confirma la resolución consultada de que se ha hecho mérito, y dispone que a su tiempo se pase este expediente al Congreso para los efectos del artículo 150 de la Ley 149 de 1888 ya citada(...).³¹



³¹ Ordenanzas del departamento de Cundinamarca expedidas por la Asamblea de 1888. Códigos de Policía y Político y Municipal, Imprenta de la Luz, Bogotá, 1889. Addenda. s. p.