

**GÉNESIS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO  
EN LA NUEVA GRANADA**

**ADRIANA MARCELA MEDINA PEÑA**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA  
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS  
BOGOTÁ, D.C.**

**2002**

**GÉNESIS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO  
EN LA NUEVA GRANADA**

**ADRIANA MARCELA MEDINA PEÑA**

**Trabajo de Grado para optar al título de Abogada**

**Director**

**JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA  
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS  
BOGOTÁ, D.C.**

**2002**

A mis padres, León Darío y  
Eddy Esperanza  
con todo mi  
amor y admiración  
a mis hermanas, Claudia  
Esperanza y Diana Carolina  
para que sigan forjando  
un camino de éxitos.

## TABLA DE CONTENIDO

	Pág.
1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS	11
<b>1.1 DESCUBRIMIENTO Y CONQUISTA DE AMÉRICA</b>	<b>11</b>
1.1.1 ESPAÑA A FINALES DEL SIGLO XV.	11
1.1.2 LAS EXPEDICIONES EN EL NUEVO CONTINENTE.	13
1.1.3 SITUACIÓN POLÍTICO ADMINISTRATIVA DE LAS INDIAS OCCIDENTALES.	19
2 ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACIÓN COLONIAL ESPAÑOLA Y DE LA NUEVA GRANADA	30
<b>2.1 NIVEL CENTRAL</b>	<b>31</b>
2.1.1 INSTITUCIONES POLÍTICO ADMINISTRATIVAS CON SEDE EN ESPAÑA.	31
<b>2.2 NIVEL LOCAL</b>	<b>36</b>
2.2.1 LOS CABILDOS INDIANOS	36
<b>2.3 NIVEL TERRITORIAL</b>	<b>37</b>
2.3.1 GOBERNACIONES Y CAPITANÍAS GENERALES	37
2.3.2 GOBERNADORES DE PROVINCIA:	39
2.3.3 LA REAL AUDIENCIA	40
2.3.4 GOBIERNO COLEGIADO 1550 - 1563.	51
2.3.5 LOS PRESIDENTES TOGADOS DE 1563 A 1604.	52
2.3.6 LOS PRESIDENTES MILITARES DE 1604 A 1717	54
2.3.7 LOS VIRREINATOS.	55
2.3.8 LAS INTENDENCIAS.	62
2.3.9 CORREGIMIENTOS Y ALCALDÍAS MAYORES.	63

3	CONTROL DE LOS ACTOS DE LA ADMINISTRACIÓN	65
<b>3.1</b>	<b>PRECEPTOS Y CONTROLES IMPERANTES EN LA ÉPOCA.</b>	<b>65</b>
<b>3.2</b>	<b>ABUSO O DESVIO DE PODER</b>	<b>74</b>
3.2.1	EL ABUSO PLENO DE PODER	75
3.2.2	MALOS TRATOS A PARTICULARES	76
3.2.3	VIOLACIÓN DEL SECRETO Y ENTORPECIMIENTO DE VISITAS:	77
<b>3.3</b>	<b>ENRIQUECIMIENTO INDEBIDO.</b>	<b>78</b>
3.3.1	LA REALIZACIÓN DE NEGOCIOS CON LOS PARTICULARES.	78
3.3.2	RECIBIR REGALOS.	79
3.3.3	CONCUSIÓN.	80
3.3.4	RECIBIR PRÉSTAMOS.	81
3.3.5	NO PAGAR DEUDAS	82
<b>3.4</b>	<b>LA PARCIALIDAD DE LOS MAGISTRADOS</b>	<b>83</b>
<b>3.5</b>	<b>DILACIÓN DE CAUSAS</b>	<b>84</b>
<b>3.6</b>	<b>EXTRALIMITACIÓN DE FUNCIONES.</b>	<b>84</b>
3.6.1	INTROMISIÓN EN ASUNTOS ECLESIASTICOS	85
3.6.2	CONOCER EN UNA CAUSA ESTANDO RECUSADO	85
4	RÉGIMEN ECONÓMICO ADMINISTRATIVO	86
<b>4.1</b>	<b>LA REAL HACIENDA</b>	<b>86</b>
<b>4.2</b>	<b>LA CASA DE LA MONEDA.</b>	<b>89</b>
<b>4.3</b>	<b>INSTITUCIONES SOCIOECONÓMICAS.</b>	<b>91</b>
4.3.1	LA ENCOMIENDA.	91
4.3.2	EL RESGUARDO.	91
4.3.3	LA MITA.	92
<b>4.4</b>	<b>LOS TRIBUNALES DE CUENTAS Y LOS VEEDORES.</b>	<b>92</b>
5	JUICIOS DE RESIDENCIAS Y VISITAS	95

6 ORIGEN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO COMO CONSECUENCIA DE LOS  
POSTULADOS REVOLUCIONARIOS FRANCESES. 101

7 ORIGEN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO ANTECEDENTE A LOS  
POSTULADOS REVOLUCIONARIOS 103

8 CONCLUSIONES 106

## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de grado de carácter investigativo, descriptivo y valorativo, tiene como objetivo establecer los fundamentos que constituyeron la Génesis del Derecho Administrativo en la Nueva Granada con el objeto de sentar las bases para una posterior revisión de esta disciplina en la época republicana y hasta nuestros días y de esa manera poder estudiar integralmente la evolución del derecho administrativo colombiano y concluir que él no es, como se ha pretendido sostener, de estirpe exclusivamente francesa, sino que también es consecuencia directa de la confrontación y estructura jurídico, social y política creados para los pueblos conquistados en América, entre ellos los que tuvieron asiento en la entonces Nueva Granada. Como corolario de lo anterior, cobra importancia la creación del derecho indiano que se desarrolla a la luz de sus propios principios.

Ello significa que la génesis de un derecho administrativo en la Nueva Granada, se remite a los presupuestos, identificación, prerrogativas y poderes con relación a la administración y los administrados de la época, en tierras americanas y por ende, la formación del mismo, tiene sus fundamentos en instituciones y preceptos propios que fluyeron de la necesidad de gobernar el nuevo mundo con sujeción a normas autónomas.

En este trabajo de grado se pretende demostrar, que surgieron como propias en la Nueva Granada, muchas instituciones con todas las características de un derecho público especial. Se hará referencia a la existencia de la Real Audiencia de Santafe de Bogotá con competencias administrativas y judiciales contenciosas, se demostrará que se creó una organización y establecimiento de unos procedimientos con el objeto de controlar las actuaciones de carácter administrativo y con ello el abuso de poder.

Que las actuaciones de carácter administrativo de las autoridades coloniales estuvieron regidas con sujeción al principio de legalidad, puesto que tales autoridades actuaban y ejercían sus poderes de conformidad con las competencias que les eran atribuidas, las cuales se sometían entonces a la normatividad jurídica que fijaba el quién, el cómo y el para qué en sus actuaciones.

Que en las indias occidentales, se estableció un poder público, con unos límites y una organización al mismo, sujetos a unos principios que rigieron el derecho administrativo de la época.

Que existían limitaciones al poder y controles a los actos emanados por las autoridades coloniales.

Por su puesto, es cierto que categorías tales como derecho administrativo, acto administrativo, recursos administrativos, que corresponden a una terminología utilizada en nuestro actual derecho administrativo colombiano, no tuvieron en la América colonial equivalentes nominativos pero también es cierto que sí existieron y se rigieron bajo las instituciones imperantes en la época.

Desde luego que no podemos hablar de una autonomía del derecho administrativo puesto que ésta únicamente se instituyó con la creación de la jurisdicción contencioso administrativa, a partir de la atribución de funciones judiciales al Consejo de Estado francés en los años setenta del Siglo XIX, esquema que luego se incorporó a partir del Siglo XX en Colombia, pero no por ello se puede desconocer la existencia de un derecho administrativo (aunque no lo hayan denominado en esa forma). Prueba de ello son todas las manifestaciones que desde un comienzo y poco después del descubrimiento se presentaron en América.

Es cierto que, como se expondrá en el presente estudio, los pueblos y las comunidades aborígenes prehispánicos que existían en los territorios de América antes de la conquista, contaban con una importante organización social, económica y tenían fundamentos culturales y normatividad reguladora, los cuales determinan incuestionablemente un importante desarrollo político, social y cultural, contrariamente a aquellos que sostienen que los pueblos indígenas precolombinos eran comunidades sumidas en un total atraso y estancadas en una etapa primitiva de subsistencia biológica.

Empero, con motivo de la conquista y luego del proceso colonizador surgió en el Nuevo Reino de Granada, un derecho administrativo colonial, cuyas manifestaciones se presentaron al crear y definir las funciones, las competencias, los órganos y los límites y controles de los titulares del poder público, en los preceptos que regían las actuaciones administrativas y las instituciones como el Consejo Superior de Indias, La Casa de Contratación de Sevilla de carácter central con sede en España; y la Real Audiencia, con sede en América y cuyo objeto era regular todas las relaciones entre las autoridades coloniales en América, todas las cuales remotamente podrían constituirse en el antecedente histórico normativo de nuestro país como Estado independiente, ya que varias instituciones existentes en la segunda etapa colonial continuaron en esencia, pero con algunas modificaciones formales vigentes en la etapa Republicana.

Al desarrollar este tema, se estudiará la estructura de la administración colonial hispánica en la Nueva Granada en los niveles central y territorial, los antecedentes históricos, objetivos y mecanismos de funcionamiento, entre otros, con instituciones como el Consejo Superior de Indias, la Casa de Contratación de Sevilla, la Real Audiencia de Santafé de Bogotá y otras de origen fiscal como la Casa de la Moneda y el tribunal de Cuentas y Veedores bajo el régimen de la Hacienda Real de la Nueva Granada, y el ejercicio de sus poderes jurisdiccionales mediante los denominados Juicios de Residencia y Visitas que constituyen los antecedentes históricos mediatos de lo que finalmente vendría ser un control a los actos de las autoridades administrativas para proscribir y limitar el abuso de poder.

Se concluye este trabajo de grado, con unas conclusiones que tienen la pretensión de establecer algunas pautas, para que posteriormente se implementen y desarrollen investigaciones que rescaten ante todo valores y principios preexistentes en las etapas del descubrimiento, la conquista y la colonia, ejercidas por el imperio hispánico sobre las comunidades indígenas que desde hacía varios siglos residían en el Centro y Sur América, incluido el territorio de la Nueva Granada, todas las cuales contaban con unas instituciones, formas de organización social, normas seculares, repetidas por la tradición y aceptadas por el consenso de estas comunidades como obligatorias y que no obstante el destructivo poder y ejercicio de la violencia colonial, muchas de ellas supervivieron y se encuentran plasmadas en las actuales instituciones y codificaciones de nuestro Derecho.

## 1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS

### 1.1 DESCUBRIMIENTO Y CONQUISTA DE AMÉRICA

#### 1.1.1 España a finales del Siglo XV.

Siguiendo los lineamientos y relato histórico de Clarence Haring ,profesor e investigador de la Universidad de Harvard en su obra “El Imperio Hispánico en América”<sup>1</sup>,

Dada la necesidad y requerimientos de los productos del Lejano Oriente, el mercantilismo, presente a finales del siglo XV en el antiguo continente, determinó el desarrollo de políticas encaminadas al incremento del comercio marítimo, entre los países europeos con Asia.

Según Haring para dicha época, España terminó su unificación con la victoria sobre los moros en Granada, bajo el mando de Fernando de Aragón e Isabel de Castilla, denominados los Reyes Católicos. Sin embargo, las guerras que produjeron este hecho, dejaron en España una profunda crisis social, reflejada en el mal reparto de tierras entre los nobles y el pueblo, originando un desequilibrio económico por la quiebra de los agricultores, incrementando la delincuencia y la pobreza. Esta situación condujo a que aumentara el número de personas que adhirieron al ejército de la Corona Española.

España, tiene la ventaja de su cercanía al Mar Mediterráneo y al Océano Atlántico, lo cual sirvió de soporte para sus planes comerciales, asegurando una futura estabilidad

---

<sup>1</sup> HARING, Clarence H. El Imperio Hispánico en América, Buenos Aires: Solar Hachette, 1972, p.13 – 17.

económica. No obstante, las comunicaciones marítimas con Asia fueron interrumpidas desde la toma de Constantinopla en 1453, razón por la cual se buscó la manera de conseguir rutas alternas.

España fortaleció su unidad política, religiosa y organización nacional, en la guerra, el descubrimiento y explotación de las Indias Occidentales. Los reinos peninsulares de Castilla y Aragón se unieron fortaleciendo el poderío español. El Príncipe Fernando, heredero de la corona de Aragón, e Isabel, heredera de la corona de Castilla, contrajeron matrimonio en el año de 1469, dando inicio a una nueva época de la Corona Española. No obstante esta unión, al interior de cada uno de los reinos se conservaba una independencia política y administrativa, en cuanto a su legislación e instituciones administrativas.

En Aragón, se estableció un gobierno ordenado bajo una monarquía limitada por la legalidad puesto que los derechos se respetaban, máxime cuando las Cortes controlaban la legislación y la hacienda. En Castilla, el gobierno era cada vez más débil por los diversos enfrentamientos entre los miembros de la Corona.

Una vez iniciado el proyecto de conquista y colonización de las tierras americanas, éstas se convirtieron en posesión de la Corona de Castilla sin ser partes integrantes del reino. El soberano ejercía derechos en el plano económico, político y religioso haciéndose esto cada vez más extensivo a las tierras descubiertas.

A comienzos del reinado de los Habsburgo se determinó que las Indias pertenecían solo a Castilla y no a Aragón. Eso lo ratificó la Reina Isabel en su testamento, quien declaró que “el descubrimiento y la conquista de las islas y del continente habían sido costeados por los súbditos de Castilla y que el comercio y provecho de estas regiones debían otorgarse únicamente a ellos”. En el año de 1506, después de la muerte de la Reina disminuyeron las restricciones para los Aragoneses y según el testimonio de la recopilación de las leyes de indias de 1596, permaneció la diferencia, porque los súbditos de Aragón tenían más poder para emigrar a las tierras conquistadas.

En cuanto al territorio de Aragón, no tuvo injerencia en el establecimiento de políticas en los territorios americanos, sino que se vio al margen de los procesos de conquista en los Indias Occidentales, dado por las diferencias entre las coronas que imperaban en España.

Sobre el particular, Haring cita a Merriman en “The Rise of the Spanish Empire”, el cual hace una descripción de la situación del reino de Aragón.

“Las condiciones geográficas pueden haber influido en algo; las indias se hallaban tan distantes de la metrópoli que podían eludir más fácilmente el control real. Pero una explicación mucho más profunda de la renuencia de los soberanos a permitir que se infiltrara en las indias ninguno de los métodos políticos de los reinos orientales, es su temor de que los nuevos territorios se contaminaran con las libertades aragonesas que no habían podido desarraigar por completo. Por lo tanto, en materia de administración y gobierno, los dominios de la Corona de Aragón se vieron casi totalmente excluidos de los asuntos americano,... el reino oriental hasta entonces era el que tenía la mayor experiencia imperial”.<sup>2</sup>

### **1.1.2 Las expediciones en el Nuevo Continente.**

La etapa de conquista, comienza a mediados del siglo XV y va hasta mediados del siglo XVI. Debe anotarse que este proceso se realizó de tal forma que varias culturas autóctonas del continente fueron sometidas violentamente.<sup>3</sup>

Para tal efecto se efectuaron una serie de expediciones por parte de España, que fueron distribuidas así:

Al Norte y Centro América, comandadas por varios conquistadores: Cristóbal Colón, Nicolás de Ovando y Diego Colón. El hecho más destacado ocurrió en México, en los años

---

<sup>2</sup>MERRIMAN, Roger Bigelow, *The Rise of the Spanish Empire in the Old World and the New*, 4 vols, Nueva York, 1918-34, t. II, ps. 221-2, citado por HARING, Clarence H.. “El Imperio Hispánico en América”, Buenos Aires: Solar Hachette, 1972. p.18.

<sup>3</sup> Véase en tal sentido, HARING, Clarence H. “El Imperio Hispánico en América”, Buenos Aires: Solar Hachette, 1972. p.19.

1519 a 1521, cuando Hernán Cortés conquistó el imperio Azteca, civilización precolombina que resistió valerosamente la acción dominadora y devastadora de los españoles.

Por su parte, Pedro de Valdivia en Argentina, Chile y Perú, extinguió el imperio Inca y se enfrentó a la resistencia de los araucanos. En la zona que hoy corresponde a Colombia, Venezuela y Ecuador, la conquista de estos territorios estuvo repartida entre Sebastián de Belalcázar y Gonzalo Jiménez de Quesada, entre otros.

Cristóbal Colón, almirante genovés, propuso navegar por el Atlántico hasta llegar a la parte occidental de Asia, que se presumía, era un conjunto de islas. La influencia de los conocimientos geográficos de la época y la necesidad de solucionar su problema socioeconómico, fueron las causas para que España aceptara su propuesta.

Cristóbal Colón realizó cuatro viajes, el primero de ellos en 1492, marcando una etapa fundamental en la historia, el descubrimiento de América, que modificó todas las creencias de la época.

Esta fue la primera impresión que los españoles tuvieron de América, según los cronistas:

“Venido el día, que no poco deseado fue de todos, llegase los tres navíos a la tierra, y sumergen sus anclas, y ven la playa toda llena de gente desnuda, que toda la arena y tierra cubrían. Esta tierra era y es una isla de quince leguas de luengo, poco mas o menos, toda baja sin montaña alguna, como una huerta llena de arboleda verde y fresquísima, como son todas las de los lacayos que hay por allí, cerca de esta Española, y se extienden por luengo de Cuba muchas, la cual se llamaba en lengua de esta isla Española y, porque cuasi toda es una lengua y manera de hablar, Guanahani, la ultima sílaba luenga y aguda.”<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Lecturas de Historia Colonial, Descubrimiento y Conquista del Nueva Reino de Granada 1492-1542 P. 2

Teniendo en cuenta lo expuesto por Haring,<sup>5</sup> el primer territorio descubierto fue la Isla de la Española. Desde allí se constituyó un régimen de autoridad central y de expansión para posteriores expediciones y colonización a otros territorios; de allí salieron expediciones hacia el norte, el sur y el oeste y por las costas continentales, desde las Carolinas hasta Panamá y el Perú, Cortes y Coronado en el norte, y Pizarro y sus acompañantes en el sur.

Los Reyes Católicos ofrecieron a Cristóbal Colón soberanía sobre los territorios que descubriera y privilegios de gobernabilidad sobre los mismos. En efecto, por virtud de las Capitulaciones celebradas con la Reina de Castilla en 1492, se le otorgó el título hereditario de Virrey y Gobernador de las tierras que iba a descubrir.

Así describe Haring las prerrogativas a favor del conquistador sobre los territorios descubiertos:

“Como Almirante, habían de corresponderle los cargos y privilegios propios de un almirante de Castilla, así como el derecho de ser el único Juez en todo pleito relacionado con el comercio de los nuevos territorios. Como Virrey y Gobernador, le correspondería un décimo de todas las rentas reales provenientes de las Indias y el derecho de presentar tres candidatos, de los cuales la Corona elegiría uno, para cualquier puesto de provecho o emolumento inferior al suyo. Se le otorgaba también el privilegio, si contribuía con un octavo del costo de la expedición, de percibir un octavo de los beneficios que resultaren de ella. Pero estos poderes y privilegios fueron concedidos con cierto apresuramiento, para acallar la porfía de un marino visionario, e indudablemente estaban en relación inversa con el grado de fe que la Corona depositaba en el grandioso plan de Colón.”<sup>6</sup>

Nicolás de Ovando, en septiembre de 1501, se constituyó como Gobernador a en el nuevo mundo y “se le otorgaron poderes para designar y remover subordinados, alcaldes, regidores y alguaciles municipales, pudiendo expulsar de la colonia a los indeseables y podía iniciar juicio de residencia, con duración de treinta días, como lo hizo contra

---

<sup>5</sup> HARING, Clarence H OP. cit., p.20.

<sup>6</sup> *Ibid.*, p.20.

Francisco de Bobadilla y sus delegados.”<sup>7</sup> De sus decisiones no había apelación ante los soberanos.<sup>8</sup>

“Las instrucciones de Ovando con respecto a los otros asuntos estaban cuidadosamente detalladas, e incluían principios de gobierno que se cumplirían durante tres siglos de administración colonial. Nadie, de allí en adelante, podía buscar o explotar minas sin permiso expreso, y la mitad del producto de las minas (reducido luego a un tercio y más tarde a un quinto), estaba reservado a la Corona. Los moros, judíos y conversos residentes serían estrictamente excluidos de las Indias, como así también cualquier extranjero que apareciese por allí en viaje de comercio o descubrimiento. Ovando debía dar seguridad a los jefes nativos de que ellos y su pueblo se hallaban bajo la especial protección de la Corona. Debían pagar tributo sólo como el resto de los súbditos del rey, había de tratárselos con dulzura, y se les abonarían salarios razonables por su trabajo. Doce frailes franciscanos acompañaron al nuevo gobernador, para instruir a los indios en los principios elementales de la religión cristiana.”<sup>9</sup>

Ello demuestra que desde el inicio mismo del proceso del descubrimiento de las tierras americanas, ya estaban establecidas competencias en cabeza de los descubridores. El desconocimiento o la arbitrariedad en el ejercicio de sus funciones, facultades y potestades, acarrearía la imposición de sanciones.

A su vez, ninguna autoridad colonial escapaba al control de sus actuaciones de carácter administrativo en el uso de sus atribuciones y funciones, en especial con respecto a la protección de los indios quienes tenían que acoplarse a las nuevas instituciones impuestas por las autoridades españolas. Como más adelante se anotará, los juicios de residencia se realizaban al finalizar el período del cargo del funcionario, o cada tres años, si aquel era vitalicio.

Con la expedición de febrero de 1502, en la cual hubo algunos percances porque Hernán Cortés fue ultrajado por un marino de su tripulación, Ovando junto con Bartolomé de las

---

<sup>7</sup> HARING, Clarence H. OP. Cit., p.22.

<sup>8</sup> *Ibíd.*, p. 22.

<sup>9</sup> *Ibíd.*, p..22 y 23.

Casas llegó a Santo Domingo el 15 de abril de 1502, asumiendo inmediatamente el Gobierno.<sup>10</sup>

Posteriormente, el Rey Fernando dispuso que era necesario y conveniente que el Gobernador Ovando informara a la Corona de todas sus actuaciones como autoridad, puesto que había sospechas de mal manejo de la administración de la Real Hacienda por desfalcos a cargo del tesorero.<sup>11</sup> Aparte de esto, se consideraba que no se cumplían los mandatos de la Corona, consistentes en que se requiriera tenencia de las armas a los colonos y se los convocara periódicamente a revista, ni las órdenes de que cada población recibiera tierras suficientes para proveer a la satisfacción de sus necesidades. Por tales razones se acusó a Ovando y en 1509 se le adelantó un juicio de residencia dirigido por su sucesor.

No obstante de la acusación por la mala administración de la Real Hacienda, el Gobernador obtuvo resultados satisfactorios en el ejercicio de su cargo. Sin embargo, quedó claro que su política para con los nativos, que aun vivían en estado de semindependencia y gobernados por sus propios jefes, fue rigurosa en extremo y que el sistema de encomiendas, por él implantado, llegó a constituir una forma de explotación desmedida, razón por la cual debía responder de los abusos y excesos de poder sobre la población indígena, que no estaba, como se ha venido esbozando, desprotegida y al arbitrio de la voluntad de los soberanos.

Después del Gobierno de Ovando siguió el Gobierno de Diego Colón, quien recibió las mismas instrucciones dadas a todos los gobernadores precedentes, puesto que era indispensable tener control e informar a la Corona sobre el destino de los caudales reales, obligación que debía cumplirse a cabalidad por los nuevos gobernantes.<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> *Ibíd.*, p. 23.

<sup>11</sup> *Ibíd.*, p.24 y 25.

“La autoridad disciplinaria sobre los funcionarios de la real hacienda, sin embargo, estaba ahora específicamente reservada a la Corona; precaución razonable, dadas las aspiraciones de Diego sobre el tesoro americano. Se esperaba también que el nuevo gobernador mantuviera contacto más estrecho con las autoridades de España, comunicándoles los problemas en cuanto se presentaran y regulando sus actos de acuerdo con las instrucciones recibidas del Rey y del consejo.”<sup>13</sup>

La Corona Española quería impedir el gobierno de la familia Colón en las tierras conquistadas, y aunque se adelantó un juicio de residencia contra el Almirante, éste se resolvió a su favor, por lo cual se le debió permitir a él y a su familia continuar con los títulos en las tierras que habían conquistado.<sup>14</sup>

“El juicio iniciado a Diego, aparentemente con connivencia para el Rey Fernando, se resolvió, tres años más tarde en lo que pareció una decisión favorable. El Consejo real en mayo de 1511, declaró: que al dicho almirante y a sus sucesores pertenece la gobernación y administración de la justicia de la isla Española como de las otras islas que el almirante don Cristóbal Colón su padre descubrió en aquellos mares y de aquellas islas que por industria del dicho su padre desse descubrieron, con título de viso rey de juro y heredad para siempre jamás”<sup>15</sup>

En consecuencia, como ha quedado expuesto, desde la época de la conquista de los territorios americanos, se establecieron competencias y funciones en cabeza de los conquistadores y la Corona Española, con la instauración de sus órganos e instituciones, ejercía un control directo o por delegación de todas las órdenes y competencias atribuidas, con la imposición del deber de informar a la Corona, de rendir cuentas de las actuaciones de carácter administrativo y con el establecimiento de los juicios de residencia y las visitas que eran un muro de contención a las arbitrariedades y extralimitaciones de las autoridades.

---

<sup>12</sup>..Ibíd., p. 25.

<sup>13</sup> Instrucción que se envió al Almirante Don Diego Colón 3 de mayo de 1509, primera serie volumen XXXI, p.388. Citado por HARING, OP. cit. p. 25.

<sup>14</sup> Véase en tal sentido, HARING, OP.Cit. p.25

<sup>15</sup> HARING. OP. Cit. p. 26

### **1.1.3 Situación Político Administrativa de las Indias Occidentales.**

Con el objeto de comprender cómo se desarrolló la génesis del derecho administrativo en la Nueva Granada, es preciso mencionar las características de las culturas prehispánicas las cuales tenían una importante organización social y económica, fundamentos culturales y normatividad reguladora, que determinan un desarrollo político, social y cultural, contrariamente a aquellos que sostienen, que los pueblos indígenas , eran comunidades sin principios y niveles de organización propios.

Sin embargo, no se refiere a la existencia de un derecho administrativo indigenista, puesto que las sociedades aborígenes estaban aún en proceso de constitución y evolución, y por lo mismo no se presentaron características tales como: instituciones con un derecho público especial, limitaciones al poder o controles a los actos emanados por las autoridades.

En efecto, antes de la conquista española y el período colonial, existían en los territorios de ultramar, comunidades con valores propios y sistemas que determinaban en forma prosaica unas regulaciones de las organizaciones indígenas a nivel interno, que en su momento histórico eran el paradigma de la coexistencia y la solidaridad grupal.

Ello significa que en la América prehispánica existían organizaciones, usos, costumbres, códigos reguladores de las tribus aborígenes, todos los cuales bien se pueden equiparar a un cuerpo disperso y no codificado de legislación.

Empero, la dominación y transculturización durante el período de la conquista y de la colonia, trajeron como consecuencia la desaparición de algunas instituciones o la suplantación de otras, como medio para asegurar la ejecución de la política de dominación española. Pese a ello, como se mencionará más adelante, se creó para las indias

occidentales un derecho administrativo indiano, propio, como consecuencia directa de la confrontación y estructura jurídico, social y política creados para los pueblos conquistados. Precisamente, con el propósito de proteger a las comunidades indígenas y de rescatar sus instituciones, principios, usos y costumbres, nuestra Constitución Política promulgada el 7 de julio de 1991, luego de señalar que “Colombia es un estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”, destaca que “El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana” (Art. 7); que “... Las lenguas y dialectos de los grupos étnicos son también oficiales en sus territorios” y que “La enseñanza que se imparta en las comunidades con tradiciones lingüísticas propias será bilingüe” (Art. 10); que “... los territorios indígenas estarán gobernados por consejos conformados y reglamentados según los usos y costumbres de sus comunidades...” (Art. 330); y, que “La explotación de los recursos naturales en los territorios indígenas se hará sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas” y que “En las decisiones que se adopten respecto de dicha explotación, el Gobierno propiciará la participación de los representantes de las respectivas comunidades” (Art. 330, párrafo).

Inclusive, la Carta Política, lleva a plano constitucional la jurisdicción especial indígena (Art. 246) y determina que

“Las autoridades de los pueblos indígenas podrán ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial, de conformidad con sus propias normas y procedimientos, siempre que no sean contrarios a la Constitución y leyes de la República. La ley establecerá las formas de coordinación de esta jurisdicción especial con el sistema judicial nacional”.

No se trata de ver con ello un simple vestigio de tales pueblos o comunidades, sino de instrumentos político-jurídicos que garanticen la supervivencia, la conservación y el

desarrollo de los pueblos indígenas de acuerdo con sus usos y costumbres, sus propias normas y procedimientos.

### **1.1.3.1 Los Aztecas.**

Teniendo en cuenta el pensamiento expuesto por Rafael Bernal en su obra “Dinámica del Cambio Social”<sup>16</sup>, esta cultura contó con una organización y desarrollo político, social, cultural y económico sobresaliente, además de un gran avance arquitectónico, según dan cuenta de ello los monumentos y demás vestigios hallados, entre los cuales se destaca el templo de Tecali, que tenía forma de pirámide. Su cultura se desarrolló en Méjico y Centro América por pueblos como los Teotihuacanos, toltecas, mixtecas, zapotecas, totonecas, omecas y chichimecas.

Igualmente, tal como lo expresa Antonio de Solís, en su organización judicial y administrativa se ve reflejada la conformación de un Gobierno dinástico, con sucesión directa o colateral, sin soluciones de continuidad ni desviaciones de la corriente sanguínea en el imperio. Los Aztecas crearon un sistema:

“En el cual el respeto dinástico se combina con el régimen electivo, pues no bastaba poseer sangre real, ni siquiera ser el hijo mayor del soberano, para tener derecho a la sucesión; era indispensable una elección, a fin de asegurar las mejores calidades personales del soberano. Sistema éste de indudable eficacia, pues garantizaba, hasta cierto punto, una escogencia acertada, evitando el riesgo de dejarla a los simples azares genéticos. Si este cauteloso procedimiento hubiese sido establecido por las cortes europeas en larga época de los gobiernos monárquicos, quizá hubieran evitado tantos lamentables casos de soberanos ineptos o degenerados.

“El consejo o asamblea de electores estaba integrado por los grandes señores o ‘Calpulli’ y presidido por los de Texococo y Tlacopan o por los de Tezucó y Tacuba. Según algunos cronistas, los aspirantes al trono deberían haber demostrado excepcionales cualidades de valor, capacidad administrativa, don de autoridad, etc”<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> BERNAL, Rafael. Dinámica del Cambio Social, Edit. Imprenta Departamental de Boyacá, p. 255

<sup>17</sup> *Ibíd.*, p.255.

La organización administrativa, política y social azteca, se integraba entonces por una serie de Jefes de Estado seleccionados respetando la sucesión directa y colateral, con lo cual se establecía una jerarquía de órganos de poder y competencias desarrolladas por cada autoridad indígena.

Ello demuestra que en esta cultura, antes de la llegada de los conquistadores a estos territorios, no existía una comunidad salvaje y primitiva, sino una estructura y organización cimentada en el poder para dirigir los destinos de su comunidad.

### **1.1.3.2 Los Incas.**

Siguiendo igualmente el esquema de Rafael Bernal en su obra antes mencionada,<sup>18</sup> este fue un poderoso imperio indígena de Sur América que se extendía a lo largo del Perú, Ecuador, Chile y Bolivia. La Dinastía Inca, de origen Almara, logró organizar las tribus quetchuas y establecer un imperio que fijó la residencia del poder central en Cuzco. Su Dios supremo Inti.

Al igual que en la cultura Azteca, sus impresionantes ejemplos se encuentran dados en la técnica arquitectónica de Machupichu y Pizar.

No presentaban una división de ramas, ni el establecimiento de jerarquías al interior de órganos especializados para el cumplimiento de funciones específicas como en el pueblo azteca. La administración seccional estaba regida por una institución llamada los “curacas”, que eran gobernadores que constituían una clase privilegiada, cuyo poder era proporcional de acuerdo a la extensión de las tierras que administraran y el número de pobladores. Estos caciques pertenecían al gobierno central con potestades e investiduras divinas.

---

<sup>18</sup> *Ibíd.*, p.283-284.

### 1.1.3.3 Los Mayas.

Bernal Jiménez señala<sup>19</sup> que este Imperio, que se extendió por el territorio del sur de Méjico y en Guatemala, desplegó una importante actividad urbanística y de construcción de ciudades como Ticak, Piedras Negras, Altar de sacrificios, Mayapán y Chichen Itza; creó un calendario y se destacó en el campo de la astronomía, fijando exactamente la duración del año tropical; tuvo igualmente un sistema aritmético digecimal y contó con un modo de escritura, del cual se destacan como documentos escritos los libros Chilan Balam y el Popol Vuh, y, en general se distinguió por diferentes manifestaciones artísticas. Su Dios fue Hunabku, creador del todo.

El imperio estaba estructurado bajo una organización federal de gobierno, llamada la liga de mayapan, así:

“Pero para cada ciudad existía un jefe llamado Halach Uimic; en la jerarquía gubernamental le seguía el batab, o gobernador a quien correspondía el mando y administración directa de los negocios del Estado. Pero aún no existía un tercer funcionario administrativo, el caluac, especie de intendente o ministro de finanzas. La organización de las milicias estaba a cargo de otro jefe, especie de ministro de guerra, que era nancon.

Tanto el Halach Uimic como el batab eran cargos hereditarios por la línea masculina, de manera que existía un gobierno dinámico rigurosamente jerarquizado y respetado.”<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> *Ibíd.*, p.244.

<sup>20</sup> *Ibíd.*, p.247

#### 1.1.3.4 Los Chibchas.

Esta cultura se desarrolló en América Central y del Sur, se extendió desde el Sur de Honduras hasta la latitud de Guayaquil, y desde la costa del Pacífico hasta la vertiente oriental de los Andes septentrionales.

La estructura de la organización Chibcha se fundaba en la afinidad cultural, social y religiosa de la gente que constituía sus tribus, puesto que el espíritu de convivencia pacífica hizo que se cohesionaran para protegerse.<sup>21</sup> En esta medida se creó una organización jurídico política al mando de sus gobernantes. Cada tribu se componía por un número de tibynes no menor de diez ni mayor de treinta.

“Si bien todas se ocupaban de la agricultura como actividad principal, algunas se dedicaban preferencialmente a la producción de sal, como las de Zipaquirá, Sesquilé, Nemocón, etc., a la orfebrería, como la de Guatavita, o a la explotación de las esmeraldas, como la de Somondoco. A pesar de las diferencias que entre ellas existían por razón de su importancia o tamaño, todas estaban obligadas a obedecer y respetar al soberano, como representante del Estado, a observar las obligaciones y cargas existentes y a cumplir sus mandatos. La base de la estructura del Estado era, pues, el conglomerado de tribus que reconocían y acataban un poder institucionalizado supremo.

La tribu era la principal entidad territorial del Estado, su primer nivel administrativo, a través del cual se implementaban las relaciones del Estado con la comunidad, como el mantenimiento del orden, la recaudación de los tributos, el suministro de combatientes para la guerra, etc. Según su mayor o menor importancia política, era gobernada por un uzaque o un cacique, acatado y respetado por todos, quien representaba el saber fundamental en su relación con lo sobrenatural, con la naturaleza y el orden social.”<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> Véase en tal sentido, SUESCUN, Armando; Derecho y Sociedad en la Historia de Colombia; El Derecho Chibcha Siglo IX – Siglo XVI; Edt. Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, 1998, P. 218

<sup>22</sup> SUESCUN, Armando; OP.cit.p.220.

Los Uzaques y caciques se elegían dentro de la misma tribu, con una relación de subordinación y dependencia respecto del gobernante; existía autonomía en la designación de sus autoridades indígenas.<sup>23</sup> El cacicazgo se transmitía por sucesión hereditaria, por vía materna, de tío a sobrino, hijo de hermana, por elección popular y por selección del más capaz, prudente y hábil.

“Las tribus y tibynes constituyeron el entramado básico del Estado chibcha, lo mismo que de los otros Estados indígenas precolombinos; en ninguna región de América la organización de los Estados indígenas se hizo sobre la desaparición de las tribus y su sustitución por clases sociales, como ocurrió en otros continentes.”<sup>24</sup>

Armando Suescún plantea la concepción de un Estado Chibcha, denominación mal empleada si se tiene en cuenta las categorías jurídico-políticas existentes en estos grupos indígenas, las cuales constituyen en principio una organización social y política pero que, no alcanzan a tener todos los elementos constitutivos de un Estado.

También Suescun en su obra plantea<sup>25</sup> que en la conformación social de la jerarquía del Estado se encontraba el soberano, que en el Estado de Hunza se denominaba el Zaque y en el de Bacatá el Zipa, quienes gobernaban la sociedad, tenían mando militar y aplicaba la justicia.

Según él, el Estado chibcha actuaba de acuerdo con los supuestos de la religión, estableciéndose así un Estado teocrático, con poder absoluto del soberano en la toma de decisiones, las cuales eran de obligatorio cumplimiento para la comunidad, con lo cual confluía en él la creación del derecho y su aplicación.

---

<sup>23</sup> Véase en tal sentido SUESCUN, Armando; OP.Cit. p.221.

<sup>24</sup> *Ibíd.*, p. 221.

<sup>25</sup> SUESCUN, Armando; OP. cit. p. 221-222

“Sin embargo su poder no era arbitrario ni despótico; estaba limitado por las normas de derecho, morales y religiosas, cuya violación acarrearía el desequilibrio del cosmos y la ira de los dioses, que los príncipes eran los primeros interesados en evitar. La ley era suprema y tanto el gobernante como los súbditos estaban sometidos a ella de modo que el príncipe era cabeza del sistema jurídico pero, a su vez, estaba sometido al derecho; como gobernaba con la ley, estaba sometido a ella. Su inmenso poder reposaba más sobre la fuerza moral de la religión y la adhesión de sus súbditos que sobre la fuerza material de sus ejércitos.

Pero aunque el soberano estaba sometido a la ley, no sería exacto decir que lo estaba del mismo modo que los demás hombres. Los límites que la ley imponía a su voluntad soberana eran muy amplios y diferentes a los que existían para sus súbditos, por encumbrados que fuesen, pero eran límites jurídicos. El derecho limitaba el poder: El soberano tenía responsabilidad penal y podía ser juzgado y castigado por eventuales delitos.”<sup>26</sup>

Así en el Estado Chibcha expuesto por Suescun existía un poder soberano, el cual no era absoluto, ni ilimitado, como se puede inferir de la cita anterior; el poder soberano estaba limitado por las normas de derecho, con la prevalencia de la ley, es decir, un principio de legalidad, que regía en las relaciones de Gobierno; entonces, las normas limitaban el poder del soberano quien respondía por sus extralimitaciones, para lo cual se adelantaba un juicio en el que se establecía su responsabilidad.

“El príncipe era no solamente el jefe sino un sabio, porque durante largos años había seguido la preparación y la enseñanza de los chiquis. El saber era la razón fundamental de la vida y en él se sustentaba la jerarquía social. Su autoridad, lejos de ser despótica, era paternal; sus súbditos no solamente lo obedecían sino que lo respetaban y lo amaban, como si fuera su padre espiritual, y lo llamaban coloquialmente tayta. Nunca el soberano abusó de su poder para atropellar la vida y los derechos de sus súbditos sino, por el contrario, siempre fue respetuoso de esos derechos y su protector. Vivía en un recinto especial, el ‘cercado’, compuesto de grandes edificaciones de madera y techos de paja...”<sup>27</sup>.

---

<sup>26</sup> *Ibíd.* p.222.

<sup>27</sup> SUESCUN, Armando; *OP. Cit.*p.222

El sistema de elección de sus autoridades se hacía mediante una especie de cooptación restringida, puesto que el soberano antes de morir elegía a su sucesor.<sup>28</sup>

“La legitimidad del soberano se fundamentaba, entonces, en las siguientes normas preestablecidas:

La estricta observancia de las normas jurídicas existentes para su selección, esto es, la sucesión hereditaria de tío a sobrino, hijo de hermana; la cooptación, en el caso de no existir herederos legítimos; o la elección hecha por determinados electores, como en el caso del Suamox.

El juramento que hacía el soberano al entrar en posesión del reino, de ser rey de buen gobierno y de mantener en paz y justicia sus tierras y vasallos, promesa solemne hecha ante los dioses y ante la comunidad, que lo comprometía y obligada, con una fuerza superior a toda otra consideración.

El juramento de obediencia y lealtad que en esa misma oportunidad le hacían sus vasallos presentes, en representación del todo el pueblo.

En la observancia permanente de las normas jurídicas que como soberano estaba obligado a cumplir y respetar”<sup>29</sup>.

“Sobre la base del cumplimiento de los anteriores requisitos que le daban legitimidad, su autoridad se derivaba de ser considerado hijo del Sol y semidios, lo cual le otorgaba un origen y una naturaleza divina, superior a los demás hombres, y de haber recibido durante largos años, y en medio de rigurosas circunstancias, la cuidadosa educación y formación que le daban los chiquis, lo cual lo habilitaba para gobernar bien. Todo ello explica el respeto, la obediencia y la veneración que le profesaban. “Tan alta idea tenían los chibchas del gobierno, dice Martínez Miranda, que, además de las condiciones que debía reunir un hombre para ser cacique, debía permanecer recluido en algún adoratorio, por cinco o siete años antes de tomar el encargo de su misión...”<sup>30</sup>

---

<sup>28</sup> Véase en tal sentido, SUESCUN, Armando; OP. Cit. p.223.

<sup>29</sup> SUESCUN, Armando. OP. Cit. p. 226-227

<sup>30</sup> Véase en tal sentido, SUESCUN, Armando. OP.cit. p. 227.

Así mismo, según Suescun los chibchas constituyeron un Estado fundado bajo un sistema comunitario, organizado socialmente en clanes matriarcales agrupados en dos mitades exógamas. El Estado se tenía como la expresión de la religión, y sus gobernantes como dioses.

Igualmente, el Estado estaba estructurado por una normatividad legal obligatoria para los miembros de la comunidad; los soberanos aunque tuviesen un poder divino con amplias atribuciones, estaba limitado por normas jurídicas, éticas y religiosas, que en esta medida constituían un Estado ajustado a Derecho.<sup>31</sup>

Finalmente, Armando Suescún manifiesta que los límites del Estado, en un poder institucionalizado no era despótico ni arbitrario sino sujeto al ordenamiento jurídico y social, porque el Estado podía crear el derecho, pero sometido a sus normas:

“El príncipe era depositario del poder, pero no de un poder personal sino institucionalizado, y el Estado no era de su propiedad; la noción moral del bien común, limitaba el ejercicio de su autoridad. La presencia de una clara conciencia ética y de un vigoroso sentido del deber en los gobernantes suplían la necesidad de organismos especiales de control. Los cronistas de Indias, a pesar de la versión tendenciosa y parcializada que dieron de los hechos de la conquista y la colonización, relatan numerosos casos en que los gobernantes chibchas actuaban conforme a derecho, contrariando a veces sus propios intereses e inclinaciones personales, hasta el punto que los reconocen como ejemplos de gobernantes rectos y justos.”<sup>32</sup>

En consecuencia de todo lo anterior, cada cultura: Azteca, Maya, Inca o Chibcha, tenía un sistema y organización propias, basó su estructura en un Estado teocrático y en normas no escritas, que al analizarse, establecían contenciones a los abusos de las autoridades. Es evidente entonces, la existencia de toda una organización autóctona para regir los designios de cada comunidad. Sin embargo, con la conquista y la colonización de América, se implantó un proceso de transculturización y suplantación de instituciones, las cuales quedaron abolidas por considerarlas contrarias a los propósitos reales.

---

<sup>31</sup> *Ibíd.* p. 213.

---

<sup>32</sup> SUESCUN. Armando. OP, cit. p. 213.

## **2 ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACIÓN COLONIAL ESPAÑOLA Y DE LA NUEVA GRANADA**

Para el establecimiento de una organización político administrativa en las colonias hispanoamericanas, España creó y constituyó instituciones políticas que garantizaran el control y supervisión de los territorios conquistados, teniendo en cuenta las características geográficas, socioeconómicas y raciales de la época. Su fundamento estaba en la imposibilidad jurídica de aplicar un control eficaz con las instituciones existentes en España.

Al ingresar en el continente descubierto, los españoles encontraron grupos indígenas de diferentes niveles culturales y normas jurídicas propias. Fue así como se creó una nueva legislación para las Indias Occidentales llamada el Derecho Indiano, recopilado en el Código de Indias (1680) y que contenía todas las leyes que regían para las colonias.

La estructura de la Administración Colonial se llevó a cabo creando divisiones administrativas que comprendían grandes extensiones que con el tiempo se fueron fraccionando aún más para la supervisión y control de las autoridades coloniales. En esta forma, a nivel territorial, surgieron instituciones político administrativas como las Gobernaciones, las Capitanías Generales, las Gobernaciones de Provincia, las Reales Audiencias, las Presidencias, los Virreinos, las Intendencias y las Alcaldías Mayores.

Todas estas instituciones político administrativas se crearon en el Nuevo Continente americano para suplir las necesidades del territorio conquistado.

## **2.1 NIVEL CENTRAL**

### **2.1.1 Instituciones Político Administrativas con sede en España.**

#### **2.1.1.1 El Consejo Superior de Indias.**

De acuerdo con los planteamientos expuestos por Haring<sup>33</sup>, los monarcas españoles necesitaban de organismos e instituciones para ejercer el cabal cumplimiento de sus funciones.

En un comienzo, se conformó el Consejo de Castilla y después, en 1524, se constituyó el Consejo de Indias bajo las Austrias. Estaba integrado por un Presidente y un grupo de consejeros (letrados, secretarios, relatores y fiscales). Este grupo de consejeros deliberaba y remitía las decisiones al soberano para que las ratificara y decidiera a través de normas tales como las cédulas reales, las ordenanzas, la prohibición real, etc. Al principio, el Consejo Superior de Indias no tuvo sede fija, hasta cuando Felipe II dispuso que debía radicarse en la ciudad de Madrid.

Las atribuciones del Consejo de Indias se dividían en:

- Ejecutivas: en virtud de las cuales se enviaba ante el Rey los nombramientos de funcionarios de indias que se encargaban de la creación y establecimiento de las Reales Audiencias en territorio americano y del control de la Real Hacienda.
- Legislativas: en virtud de las cuales se encargaba de discutir, redactar y someter a la aprobación del Rey las leyes para las colonias; al mismo tiempo operaba como órgano consultor del monarca decidiendo sobre las leyes finales para su promulgación.

- Judiciales: con fundamento en las cuales debía intervenir en los juicios de apelación en caso de contrabando y a su cargo estaba el trámite de los juicios de residencia y de las visitas.

El Consejo resolvía los asuntos en sesiones plenas. Por ejemplo:

“En primer término se procedía a la lectura de los escritos entrados y se les distribuía para su discusión. Los casos más importantes, para su examen más detenido, pasaban al fiscal, quien leía ante el pleno su informe (dictamen). El debate se cerraba con la votación, en la cual decidía la mayoría simple. Esta decisión se fundaba en una ponencia (consulta) en la cual se presentaba la situación del caso con sus premisas, se trataban los diversos pareceres y se resumían los argumentos principales que habían pesado en la resolución del Consejo. Se elevaba el texto de la consulta al Rey (que no asistía a las sesiones del Consejo) para su ratificación. Si el monarca no ponía reparos y firmaba de mano propia la consulta del Consejo de Indias, esta redactaba la real orden correspondiente... (América latina. II. La época colonial).

El procedimiento era muy lento y esta circunstancia resultó con frecuencia muy perjudicial para los intereses de las provincias del Nuevo Mundo. Por el contrario, el carácter colegiado y la categoría personal de los consejeros garantizaba la continuidad de los principios aplicados y favorecía el comportamiento honesto de los miembros de la institución. Existe la opinión, bastante extendida entre los historiadores, según la cual el Consejo manifestó siempre una rectitud y una seriedad dignas de encomio, aunque con frecuencia, su actuación fue poco realista y se resintió de una deficiente información, favorecida sobre todo por la lejanía de las tierras por él administradas.”<sup>34</sup>

Esta institución se destacó en los Siglos XVI y XVII por implantar transformaciones y nuevas normas políticas y administrativas para América.<sup>35</sup>

---

<sup>33</sup> Véase en tal sentido, H. HARING, Clarence OP. Cit. p.111.

<sup>34</sup> ZAMORA, Gustavo, Historia de Colombia, Editorial Arcos 1960. ps.241, 242

<sup>35</sup> Véase en tal sentido, H. HARING. OP. Cit. p.25.

En cuanto al plano administrativo, el Consejo de Indias conoció de manera directa e indirecta de todos los asuntos y conflictos.

“En una Real Cédula de 7 de diciembre de 1731, resuelve la Corona “visto el asunto en el Consejo”, una protesta elevada por el Presidente del Nuevo Reino de Granada y el Comercio de Santa Fe contra una disposición del Virrey del Perú, prohibiendo “el libre comercio de ese Reino con Popayán, Quito y otras partes”.

En otra Real Cédula de fecha anterior -18 de julio de 1724- se ve cómo el Consejo había encargado al Gobernador de Caracas “diversas comisiones de persecución del comercio ilícito”; y al surgir con motivo del cumplimiento de estas comisiones, incidencias diversas entre el Virrey y la Audiencia de Santa Fe, de una parte, y el citado Gobernador, de la otra, se ordena a la Audiencia “que informe con autos de los motivos que tuvo para proceder contra el referido Gobernador, sin participarlo antes al Consejo”, al propio tiempo que se encarga al Obispo de Caracas que ponga en libertad al Gobernador y le desembargue sus bienes “con inhibición dessa la Audiencia”.

La intervención del Consejo en el nombramiento de funcionarios de carácter diverso, se acusa de manera reiterada.

En 8 de julio de 1773, se insiste en las órdenes dadas para que no se rematen oficios vendibles con condición de poder ser servidos por Tenientes “por ser esta facultad privativa del enunciado mi Consejo”.

En una instrucción impresa “sobre lo que ha de observar en el ejercicio de su empleo Don Juan de Dios Ayala, nombrado Gobernador Político de la Providencia de Veragua”, se le ordenaba, entre otras cosas, que pueda poner Lugar-Teniente “si fuere costumbre el que lo haya habido”, así como nombrar los demás Oficiales y Ministros “que fueren necesarios y se hayan estilado”; pero si los propuestos fueren letrados y llevados de España ‘han de ser aprobados por mi Consejo de las Indias’.<sup>36</sup>

---

<sup>36</sup> OTS. CAPDEQUI, OP. Cit. ps. 27 y 28.

**La Casa de Contratación de Sevilla.** Creada el 20 de enero de 1503, tenía como función económica el intercambio comercial con las Indias. Como funciones técnicas, desarrollaba las relacionadas con los aspectos geográficos, la función de cartografía, y la creación del cargo de piloto mayor del reino. También cumplían funciones de carácter judicial, disponiendo que todos los pleitos originados entre marinos o mercaderes que iban a las Indias, debían resolverse por la Casa de Contratación.<sup>37</sup>

“El objetivo inicial del nuevo organismo no era otro que establecer el monopolio del monarca en los asuntos indianos, pero tal política fue abandonada. Las ordenanzas de Alcalá de Henares de 20 de enero de 1503 dio forma a un proyecto mucho mas modesto que encauzar el desarrollo de un capitalismo estatal: La Casa se convirtió en un simple órgano de control. Sus primeros funcionarios fueron: un factor, Francisco Pinelo; un tesorero, Sancho de Matienzo, y un escribano-contador, Jimeno de Briviesca; ese ultimo hombre de confianza de Fonseca.

En 1510 se ampliaron las primeras Ordenanzas, recibiendo la casa de contratación una estructura colegial. Se precisaban sus atribuciones e incluso aspectos del régimen interno, como pueden ser los horarios de trabajo. Se establecía el uso de libros de registro y se instruían normas para la organización de las empresas colonizadoras. También se fijaban las responsabilidades legales, fiscales, comerciales, archivísticas, etc. Al año siguiente, el rey concedió a la Casa de Contratación la jurisdicción civil y criminal en el comercio y navegación de las Indias. Los funcionarios de la Casa debían vigilar las mercancías y también a los viajeros que se embarcaban rumbo a las Indias o bien llegaban a la metrópoli.”<sup>38</sup>

En el Siglo XVI, la Casa de Contratación entró en Crisis; se había terminado la etapa de los descubrimientos, concretándose una etapa de organización jurídica y administrativa con la creación del Consejo de Indias.

“Un miembro del Consejo de Castilla, Juan Rodríguez de Fonseca, venía ocupándose de los asuntos de Indias. Durante la primera década del descubrimiento, Fonseca desempeño la tarea de Ministro de Indias. Fue estableciéndose el Consejo de Indias dentro del Consejo de Castilla, hasta que en 1524, se constituyó el Real y Supremo Consejo de Indias. A partir de este momento fue completándose la formación de tal organismo que tuvo a su cargo la

---

<sup>37</sup> H. HARING. OP. Cit.p.111.

<sup>38</sup> ZAMORA, OP., Cit., p. 241.

suprema jurisdicción de la Indias, ejerciéndola por mar y tierra y en todos los negocios de paz y guerra, políticos, militares, civiles y criminales, consultando con el rey en lo temporal la provisión de todos sus ministros, virreyes, presidentes, oficiales reales, gobernadores, etcétera, y en lo espiritual, un patriarcado, arzobispos y dignidades eclesiásticas.”<sup>39</sup>

En tal sentido Haring plantea<sup>40</sup> que en un comienzo operaba como un organismo independiente. Con posterioridad, en el reinado de Carlos V, entró a depender del Consejo de Indias. Tenía a su cargo el control de todo el comercio americano y la organización de las flotas que viajaban transportando mercancía de un lugar a otro.

Fue creado especialmente para controlar y regular los viajes a las Indias Occidentales, y estaba constituido por funcionarios reales quienes impartían ordenes y controlaban a los funcionarios que manejaban los caudales reales desde América hasta España.

Así, esta institución de carácter central constituyó un órgano fiscalizador y de manejo del erario real de las empresas expedicionarias. Con el tiempo, se incrementaron sus funciones atribuyéndosele no sólo competencias de carácter fiscalizador administrativo sino también de naturaleza civil y criminal.

Las actuaciones del Consejo Superior de Indias y de la Casa de Contratación de Sevilla no estaban al margen de la Real Audiencia, la que en algunos casos debía verificar su ejercicio y funcionamiento en las distintas materias.

---

<sup>39</sup> Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo VII, p. 274 - 275. Ed. Bibliográfica Argentina.

<sup>40</sup> Véase en tal sentido. H. HARING. OP. Cit. p.112-114.

## 2.2 NIVEL LOCAL

### 2.2.1 Los Cabildos Indianos

Se catalogaban como instituciones que tenían como función principal la administración en los municipios. Estos órganos de gobierno, se conformaban por dos alcaldes ordinarios, regidores, alférez, alguacil, mayor depositario, mayordomo y contador.<sup>41</sup>

“El Cabildo Indiano no era democrático, sino oligárquico, ya que los regidores representaban al patriciado de la ciudad. Lohman señala que el cabildo era una institución en la que de resultas de la inercia en la renovación de su personal, por razones de su comunidad e intereses de grupos, a causa de las altas cuotas de selección económica y el juego de otros patrones de discriminación, cualquier eventual sombra de representación popular prácticamente se había desvanecido.”<sup>42</sup>

Los integrantes del Cabildo estaban sujetos al control del juicio de residencia.<sup>43</sup> Este modelo de cabildo español tuvo su paralelo y reflejo en los municipios indios. Los alcaldes y regidores tenían atribuciones judiciales menores que sus homólogos españoles.

“Tendrán jurisdicción los alcaldes se dispone en 1618, solamente para inquirir, prender y traer a los delincuentes a la cárcel del pueblo de españoles de aquel distrito; pero podrán castigar con un día de prisión, seis u ocho azotes al indio que faltare a la misa el día de fiesta, o se embriagare, o hiciera otra falta semejante, y fueren embriaguez de muchos, se ha de castigar con mas rigor.”<sup>44</sup>

---

<sup>41</sup> Véase en tal sentido, SANCHEZ BELLA, Ismael, DE LA ERA, Alberto y DIAZ REMENTERIA Carlos, Historia del Derecho Indiano, Edit. Mateus Cromos Artes Graficas, 1992, P. 214.

<sup>42</sup> SANCHEZ BELLA, Ismael, DE LA ERA, Alberto y DIAZ REMENTERIA Carlos, OP. Cit. p.214.

<sup>43</sup> Véase en tal sentido, SANCHEZ BELLA, Ismael, DE LA ERA, Alberto y DIAZ REMENTERIA Carlos, OP. Cit. p.214.

<sup>44</sup> ZAMORA, OP. Cit. ps 241 - 242

## 2.3 NIVEL TERRITORIAL

En dicha modalidad existía una relación jerárquica vertical entre el monarca y las autoridades coloniales Virreyes, Presidentes y Gobernadores, la cual se refleja en la estructura político-administrativa de la época.

“El rey era el único que podía crear oficios, fijar su competencia, designar los candidatos, concederles una remuneración, fijar su duración y exigirle responsabilidad en su ejercicio. Los Virreyes podían cubrir hasta 1678, plazas de corregidores y alcaldes mayores y, desde 1790 aquellas plazas cuya dotación no llegara a cuatrocientos pesos anuales”.<sup>45</sup>

### 2.3.1 Gobernaciones y Capitanías Generales

El territorio americano tuvo diferentes formas de organización administrativa. La primera forma se dio mediante el establecimiento de gobernaciones.

Las Capitanías Generales eran gobernaciones especiales, creadas en zonas distantes de la capital virreinal por los enfrentamientos con los indígenas y posibles ataques de potencias extranjeras. Estas capitanías cumplían funciones análogas a las Gobernaciones pero con la connotación de ser zonas militarizadas bajo el mando de un capital general.<sup>46</sup>

Los Presidentes -Gobernadores se hacían llamar gobierno general, tenían una serie de prohibiciones, no podían enviar jueces de residencia, nombrar tenientes de gobernadores, ni sentenciar en primera instancia como los gobernadores de provincia.<sup>47</sup>

Sobre este punto merece destacarse lo siguiente:

---

<sup>45</sup> Ibíd, p. 243

<sup>46</sup> Véase en tal sentido a OTS. CAPDEQUI, OP. Cit. p. 94 y s.s.

<sup>47</sup> Ibíd. p. 94.

“Las limitaciones que tenían que afrontar los gobernadores; la prohibición de nombrar funcionarios y de realizar gastos sin tener antes la anuencia de las autoridades residentes en España. No obstante, en varias oportunidades estos mandatarios incurrieron en faltas a la disciplina por no acatar las normas mencionadas, aparte de utilizar su mayor poder para influir sobre las determinaciones de los cabildantes, y de inmiscuirse en las actividades de los consulados, que eran las entidades encargadas de dirimir las querellas referentes al comercio.”<sup>48</sup>

Las relaciones de los Gobernadores con la Real Audiencia se reflejan en algunas Cédulas Reales de gran importancia.

Debe anotarse que frecuentemente los Gobernadores y los Virreyes en uso de sus facultades se extralimitan o abusan del poder conferido más aún cuando los Virreyes participan en las decisiones del Consejo como órgano consultor y asesor en la toma de determinaciones que deben ser motivadas.

“Una Real Cédula de 18 de julio de 1724, es altamente significativa a este respecto...que por incidencias surgidas entre el Virrey y la Audiencia del Nuevo Reino de una parte y el Gobernador de Caracas de la otra, los Alcaldes Ordinarios de esta ciudad, por orden del Virrey, habían puesto preso al Gobernador y le habían embargado sus bienes. Informando el Rey de lo ocurrido, encargó al Obispo de Caracas que pusiera en libertad al gobernador y levantase el embargo de sus bienes “con inhibición dessa Audiencia”. Se ordenó, al propio tiempo, a este Tribunal, que informarse con autos de los motivos que tuvo para proceder contra el referido Gobernador sin participarlo antes al Consejo.”<sup>49</sup>

En otra Cédula Real de 16 de octubre de 1733, se hace consultar lo siguiente: El Gobernador que fue de Popayán, D. Fernando Pérez Guerrero, informó a la Corona de que noticioso de una sublevación de negros, -en número de cuarenta- ocurrida en la Provincia del Chocó, se trasladó personalmente al pueblo de Tado para reprimirla, sin que su intervención fuera de hecho necesaria porque ya su Teniente había castigado a cuatro negros, cabos de la facción, con lo cual había cesado la inquietud. No podría ocultarse, sin embargo, la gravedad de lo ocurrido, ya que según el informante, los amotinados habían muerto a los mineros que los gobernaban y a otros catorce españoles, con lo que cundió la consternación en el pueblo de Tado, donde ocurrió la noticia de que dichos negros estaban

---

<sup>48</sup> OTS. CAPDEQUI. OP. Cit. p. 94.

<sup>49</sup> Archivo Histórico Nacional de Colombia. Reales Cédulas y Ordenes. Citado por OTS CAPDEQUI OP. Cit. p.94.

confederados con más de tres mil de las cuadrillas de aquellas Provincias”. Como de las pesquisas practicadas resultó comprobado que la causa de la sublevación estaba en los muchos castigos excesivo trabajo y corto alimento que muchos negros recibían de sus amos”, se impusieron las oportunas sanciones, sin que los hechos quedaran totalmente esclarecidos por haber cesado en sus funciones el indicado Pérez Guerrero con la llegada del nuevo Gobernador. Se ordenó a la Audiencia, a la vista de estos informes, “que advoque para sí las causas pendientes y las que debieran instruirse con motivo de estos hechos -aspecto judicial de la cuestión- y que dicte las providencias necesarias para la quietud y buen tratamiento de los negros y seguridad de aquellas provincias” aspecto gubernativo.”<sup>50</sup>

### **2.3.2 Gobernadores de Provincia:**

Tienen un rango de menor jerarquía dentro del ordenamiento territorial, después de los Presidentes Gobernadores.

Dentro de las provincias “el gobernador era la autoridad suprema. Inicialmente, eran gobernadores por capitulación. Eran poderosos y se movían con mayor libertad. Este cargo era, en general, vitalicio, aunque hubo alguno sucesorio. No contaban con organismo permanente de consejo y únicamente se reunían los oficiales reales para asuntos de hacienda.”<sup>51</sup>

Esas autoridades fueron sustituidas por gobernadores de nombramiento real de ternas enviadas por el Consejo de Indias.<sup>52</sup>

---

<sup>50</sup> *Ibíd.*, p.94 y 95.

<sup>51</sup> SANCHEZ BELLA, OP. Cit. p. 206

<sup>52</sup> Véase en tal sentido, SÁNCHEZ BELLA, OP. Cit. p. 206.

### 2.3.3 La Real Audiencia

#### 2.3.3.1 Antecedentes

Luego de la conquista de los territorios denominados por Gonzalo Jiménez de Quesada, como nuevo Reino de Granada, el proceso de administración de estas colonias sufrió un cambio continuo.<sup>53</sup>

El Nuevo Reino dependió de la Real Audiencia de Santo Domingo, desde los comienzos del dominio hispánico en América hasta mediados del Siglo XVI.<sup>54</sup>

Conforme lo señala Haring,<sup>55</sup> la necesidad de un gobierno fuerte cercano a la jurisdicción correspondiente, a más de otras razones como las dificultades de las comunidades con la sede principal de la Audiencia y su iniciativa, la gestión de la Corona Española a cimentar su gobierno en el territorio colonizado, obligó a que aquella reemplazara el gobierno unipersonal, por un cuerpo colegiado con sede propia que dirigiera no solo la administración sino la justicia del Nuevo Reino. Así, las Audiencias eran los Tribunales Reales de Apelación de mayor jerarquía dentro de sus respectivos distritos y actuaban al mismo tiempo como Consejo Consultivo del Virrey o Capitán General. La relación entre éste y la Audiencia era casi la misma.

Las Audiencias se ubicaron en las ciudades principales de cada provincia, limitaban el ejercicio arbitrario por parte de las autoridades coloniales (virrey o capitán general) y constituían un Tribunal con funciones políticas, administrativas o jurisdiccionales. En relación con el Virrey compartía funciones de Gobierno: “El virrey o capitán general presidía de oficio la Audiencia de la capital. Tales audiencias eran llamadas Pretoriales. Las Audiencias subordinadas tenían su propio Presidente, pero la prerrogativa de decidir en última instancia correspondía al Virrey”.

---

<sup>53</sup> MAYORGA GARCIA, Fernando. La Audiencia de Santafé en los siglos XVI y XVII. Bogotá talleres editoriales de la Imprenta Nacional de Colombia. 1991. p.21 y s.s.

<sup>54</sup> *Ibíd.* p.23.

<sup>55</sup> HARING. OP., Cit. ps.128 -130.

En cuanto a su conformación, tenía un número colegiado de miembros, el cual dependía de su lugar de ubicación y aumentaba con el crecimiento del desarrollo comercial y político de cada población. En la ciudad de México, por ejemplo, la Audiencia constaba originariamente de cuatro oidores y un presidente. En el Siglo XVII tenía doce jueces, divididos en dos cámaras: una civil -de ocho oidores- y, una criminal, con cuatro alcaldes del crimen, además de dos fiscales de la Corona, uno para los casos civiles y otro para los criminales. Había asimismo un verdadero ejército de funcionarios menores: un canciller, un alguacil mayor y un capellán, además de relatores, notarios, custodios de bienes, asistentes de los fiscales, así como un abogado y un procurador de pobres. A finales del Siglo XVIII, el número de oidores, divididos en dos cámaras, había aumentado a diez, el de alcaldes del crimen a cinco y el de fiscales a tres, uno de los cuales dedicado exclusivamente a los asuntos del tesoro.

En la otra Audiencia Virreinal, la de Lima, la organización era casi la misma. Las Audiencias de menor importancia tenían por ley de tres a cinco oidores, que intervenían en asuntos civiles y criminales, y uno o dos fiscales, además de los funcionarios menores indicados.

En cada provincia se ubicaba una Real Audiencia con el objetivo específico de controlar el ejercicio arbitrario y abuso de poder de las autoridades como el Virrey, los Gobernadores, los Intendentes, los Corregidores, los Alcaldes y demás funcionarios. Tenían funciones de carácter judicial y administrativo.

Como Tribunal de justicia conocía de los recursos de apelación de los Tribunales de rango menor en los corregimientos y Gobernadores provinciales en materia administrativa, “tales como La Meseta (corporación de ganaderos), el Consulado o Corporación de Mercaderes, la Casa de Moneda, la Aduana, el Tribunal de Cuentas (desde 1605) y, en el siglo XVIII, el protomedicato y el cuerpo de la minería (corporación de mineros). En los juicios criminales, la decisión de la Audiencia era definitiva, no había posibilidad de nueva apelación en España; pero los juicios civiles importantes podían apelarse nuevamente ante

el Consejo de Indias. Al comienzo este derecho estaba reservado a los casos por un monto mínimo de seiscientos pesos oro (alrededor de mil pesos de plata de ocho reales). Por las Leyes Nuevas de 1542, el mínimo fue elevado diez pesos, cifra que no se modificó en el siglo XVIII.»<sup>56</sup>

Otros asuntos tramitados y de vital importancia en la Audiencia eran los relacionados con los juicios entre los Indios y los españoles; para su real protección, se les daba una connotación de indefensión y luego se les asignaba un procurador para la defensa y garantía de sus derechos. Luego, es evidente que con posterioridad había una contención al poder arbitrario de los funcionarios.

### **2.3.3.2 La Real Audiencia de Santa Fe de Bogotá**

Fernando Mayorga<sup>57</sup> plantea que la Real Audiencia de Santa Fe de Bogotá se consolidó como una institución para resolver el descontento generado por el anterior sistema de Gobierno. Este efectuó un control estricto sobre los administradores locales y tuvo varias etapas en cuanto a su dominio administrativo. Se fundamentó en las Leyes nuevas de 1542, expedidas por la Corona Española, a fin de evitar la ineficiencia en el ejercicio del poder de sus delegados, sirviendo como ente conciliador entre encomenderos, autoridades locales y los indígenas

Así, la Real Audiencia de Santa Fe de Bogotá y Cancillería, se estatuyó como una audiencia pretorial; las otras audiencias constituidas en el Nuevo Reino de Granada se denominaron Audiencias Menores; éstas deberían actuar y sujetarse a la autoridad monárquica del Virrey.

---

<sup>56</sup> *Ibíd.* p .132

<sup>57</sup> Véase en tal sentido, OTS. CAPDEQUI. *Op.Cit.* p.63.

Existían audiencias constituidas en los respectivos distritos como la Audiencia de Tierra Firme en Panamá, la de Quito y la de Santiago de Caracas.

Esta fue la forma como el Estado centralista Español instauró su organización y jurisdicción administrativa sobre las Indias Occidentales.

### **2.3.3.3 Como Órgano Jurisdiccional.**

La Real Audiencia conocía de asuntos de carácter criminal y civil, en el grado de apelación de las decisiones de las autoridades como

“Los gobernadores, alcaldes mayores y demás justicias de su distrito, debiendo determinarlas en grados de vista y revista, según y como lo ordenaban las “leyes del reino”. Sin embargo, las apelaciones de los procesos seguidos en las ciudades o villas que estuvieran fuera de las doce leguas del sitio de residencia de la Audiencia, y cuya cuantía no fuera superior de ochenta pesos de oro de minas se tramitaban ante los ayuntamientos donde se hubiera tramitado la primera instancia.”<sup>58</sup>

“Las competencias de la Real Audiencia, se distribuían así:

- Por causas criminales.
- Delito de falsificación de moneda.
- Condenaciones pecuniarias.
- Asuntos criminales
- Recusaciones e impedimentos
- Asuntos administrativos
- Juzgado de provincia
- Tribunal de apelaciones”<sup>59</sup>

Cumplía funciones como tribunal de primera instancia que correspondían a los casos que por su naturaleza tenían que ver con los intereses de la corona, como los asuntos criminales

---

<sup>58</sup> MAYORGA, OP. Cit., p. 122.

que surgieran en cinco lenguas a la redonda de la ciudad en que la audiencia tenía su sede, los juicios del tesoro, las encomiendas y los juicios eclesiásticos de carácter secular.<sup>60</sup> Las disputas entre las órdenes religiosas, pleitos que afectaran a la disposición de diezmos, a tierras de la iglesia, “en todos estos casos de jurisdicción original, las apelaciones podían elevarse al Consejo de Indias. Pero en ninguna circunstancia eran posibles las apelaciones de una Audiencia a otra. La distinción entre Audiencia pretorial y Audiencia subordinada (las dos correspondientes respectivamente al virrey o a una presidencia) residía sólo en su carácter político o administrativo. Todas las Audiencias en cuatro tribunales judiciales tenían autoridad igual o coordinada.”<sup>61</sup>

#### **2.3.3.4 Como Órgano Administrativo**

Los lineamientos que se desarrollaron en la Nueva Granada, como presupuesto de su organización político administrativa, se reflejan claramente en la necesidad de expandir el control absolutista de la Corona en los territorios de las Indias Occidentales.

El Gobierno Español basó sus políticas expansionistas en los principios de desconfianza, equilibrio de poderes y obligatoriedad de informar a la Corona sobre todo lo que ocurría en las Indias Occidentales. Las autoridades coloniales estaban constituidas -como se señaló anteriormente- por los Virreyes, los Presidentes-Gobernadores, los Gobernadores de Provincia e Intendentes, quienes actuaban con sujeción a los mandatos reales.

En esta medida, se estructuró el ejercicio de las funciones públicas mediante el uso del principio de delegación. En efecto, en Monarca delegaba en las autoridades coloniales determinadas funciones para que fueran ejercidas en nombre suyo.

La Real Audiencia como Tribunal con sede en América, ejerció un control más directo y real en estos territorios en los cuales estableció y constituyó un límite y control

---

<sup>59</sup> *Ibíd.* p.122 -133.

<sup>60</sup> Véase en tal sentido. MAYORGA. *OP. Cit.* p.123.

administrativo de las decisiones de los funcionarios mediante los procesos de responsabilidad por las arbitrariedades cometidas.

### **2.3.3.5 Composición y Funcionamiento**

Siguiendo lo expuesto por Mayorga,<sup>62</sup> la composición, funcionamiento y atribuciones a cargo de cada uno de los funcionarios de la Real Audiencia era la siguiente:

**El Presidente:** la Presidencia de la Real Audiencia de Santa Fe de Bogotá tuvo varias etapas: Primero como un gobierno colegiado y, después, unipersonal. El Presidente debía velar por el cumplimiento de las obligaciones en cada cargo como también la asistencia de todos sus miembros; si no se cumplía, se informaba a la Corona para que tomara los correctivos.

Este funcionario tenía atribuciones de tipo administrativo. En efecto, el presidente señalaba el territorio que se debía inspeccionar con ocasión de la visita de la tierra, designando para esto un oidor el cual estaba supeditado a las ordenes del Presidente en los distintos asuntos que debiera representarlo.

Era también quien señalaba los dos oidores que el sábado por la tarde debían visitar las cárceles de la Audiencia y de la ciudad, y quien facultaba al fiscal para ausentarse “por alguna justa causa por breve tiempo”. También autorizaba, para la misma causa, a los receptores ordinarios y extraordinarios, a los interpretes y a los Oficiales de la Real Hacienda.

### **Obligaciones**

---

<sup>61</sup> *Ibíd.* p.123.

<sup>62</sup> MAYORGA. OP. Cit. p.153.

Para el año de 1563, según puede verse en el capítulo 70 de las Ordenanzas, se estipuló lo siguiente:

“Que los dichos nuestros Presidentes y oidores tengan siempre mucho cuidado y se informen de los excesos y malos tratamientos que se hicieron o han hecho a los indios que estuvieren en nuestra Corona Real como a los que estuvieren encomendados a otras personas por los gobernadores o personas particulares; inquirendo como han guardado y guardan las Ordenanzas e Instrucciones que les han sido dadas acerca de ello, castigando a los culpados con todo rigor y poniendo remedio, procurando que los dichos indios, sean muy bien tratados e instruidos en nuestra Santa Fe Católica, y como vasallos nuestros libres, que éste ha de ser su principal cuidado y de lo que principalmente les hemos de tomar cuenta y en lo que más nos han de servir”<sup>63</sup>.

- a) “El Presidente y los Oidores debían cuidar de que los pleitos entre indígenas o con ellos no se tramitaran por la vía ordinaria ni se les hicieran cargos, sino que sumariamente sean determinados, guardando sus usos y costumbres, no siendo claramente injustos y los dichos nuestro Presidente e oidores tengan cuidado que esto mismo se guarde por los jueces inferiores”<sup>64</sup>.
- b) “Una importante obligación consistía en el señalamiento de “lo que los abogados de la dicha Audiencia han de llevar por su abogacía. También los procuradores deberían limitarse a cobrar el salario que les fuere moderado por el nuestro presidente y oidores, especial en negocios y pleitos de indios y con ellos”<sup>65</sup>.
- c) “En materias administrativas, tenían con los oidores la obligación de no consentir que a los mercaderes se colocasen sobre sus géneros mas derechos de los que por Nos está ordenado y mandado, y de nombrar un juez que repartiera las aguas a los naturales por el tiempo que la necesidad lo exigiera”<sup>66</sup>.

---

<sup>63</sup> MAYORGA OP. cit. p.156.

<sup>64</sup> *Ibíd.*p 156.

<sup>65</sup> *Ibíd* p. 156.

<sup>66</sup> *Ibíd.* p. 157.

El presidente compartía su potestad con los miembros del Cabildo, según lo indica el capítulo 46 de las Ordenanzas de 1563:

“Cuando alguno diere petición para que le repartan algunos solares y tierras en la ciudad o villa do la nuestra Audiencia residiere platicado en el Cabildo se haga saber a nuestro Presidente lo que al Cabildo parece con dos personas Regidores para ello diputadas, y por ello visto se despache lo que al dicho Presidente con los diputados pareciere, firmado de todos en presencia del escribano del cabildo para que el lo asiente en el libro del Consejo”

. Y las peticiones para repartir las aguas y tierras para ingenios se presentan ante el Presidente y él la remita a dicho Cabildo, para que platiquen sobre ello, y con un Regidor le envíen a decir lo que les parece para que lo visto provea lo que convenga”.<sup>67</sup>

### **Prohibiciones:**

a) Imposibilidad de entender en armadas o descubrimientos, y sobre todo de tener granjerías o tratos.

En este punto se refería la Cédula de 1564 como un capítulo de la Ordenanzas de 1563 que señalaba que “El nuestro Presidente y oidores no entiendan en armadas ni descubrimientos sin nuestro expreso mandado ni tengan granjerías ansí de ganados como de labranzas, ni de minas, ni tengan trato de mercaderías por sí ni en compañía ni por interpuesta persona, ni se sirvan de indios de agua ni leña ni hyerba ni otros servicios so pena de privación de los oficios”.<sup>68</sup>

b) “Se les prohibía visitar a los particulares, disposición que tenía la evidente finalidad de limitar al máximo las relaciones de estos funcionarios con personas ajenas al mundo de la Audiencia, relaciones de las que podrían derivarse inconvenientes para la administración

---

<sup>67</sup> *Ibíd.* p.158.

<sup>68</sup> *Ibíd.* p.154.

puesto que estas relaciones podían formar inconveniencia en la administración de justicia.”<sup>69</sup>

c) Prohibición por causa del parentesco: “En 1575 se prohíbe que el Virrey, Presidente, oidores, alcaldes del crimen y fiscales, así como sus hijos e hijas contraigan matrimonio dentro del distrito audiencia “durante el tiempo que ellos nos sirvieren en los dichos cargos”. La pena que se impondría sería la privación del cargo. En 1582, Felipe II añade a la privación del cargo, la imposibilidad de obtener cualquier otro en las Indias. Diez años más tarde se extiende la prohibición a las personas que tiene empleos del Rey en las indias, a las que se les prohíbe incluso hacer promesas de matrimonio. A partir de Felipe III se ve la necesidad de que las penas sean pecuniarias. En 1627, el Consejo de Indias elevó al Rey una consulta en la que se pedía que se reiterasen de nuevo las prohibiciones establecidas para los Oidores entre otras, la de casarse en su distrito. El Rey dispuso: “Renuevase las Cédulas que prohíben casarse en Indias los oidores y ministros de aquellas Audiencias y las penas pecuniarias a los que se casen, se extiendan a la cantidad grande y que puedan cobrarse de las dotes de sus mujeres, no teniendo ellos hacienda propia”.<sup>70</sup>

d) Prohibición referida a las relaciones de los miembros de la Audiencia con el exterior. Estas relaciones sociales tendían a limitar al máximo el contacto entre los funcionarios de la Audiencia con los particulares ajenos al mundo del tribunal. En 1620, el Presidente Borja solicitó al Rey que enviase una Cédula que prohibiese las visitas a personas particulares por parte de las mujeres de miembros de la audiencia, lo que fue aprobado por el Monarca.<sup>71</sup>

**Los Oidores.** “El número de los oidores de la Audiencia de Santa Fe no fue determinado con exactitud. Al comienzo se contó con tres oidores; para el año de 1597, se aumentó un cargo de oidor con la disposición real bajo el postulado “por justas causas y consideraciones que a ello me han movido” cargo ocupado por el señor Luis Enríquez.”<sup>72</sup>

---

<sup>69</sup> Ibíd. p.159.

<sup>70</sup> Ibíd. p.160

<sup>71</sup> Ibíd, p.160

<sup>72</sup> Ibíd. p.161.

“En 1606, luego de la provisión como Presidente de don Juan de Borja, el Rey Felipe III se sirvió de resolver por las causas que consultó el Conde de Lemus siendo Presidente de este Consejo, que el tiempo que anduviese aquel cargo en hombre de capa y espada se proveyese una plaza de oidor más de las que había de ordinario en aquella Audiencia para suplir la falta de voto de Presidente letrado y se nombró persona que la fuese a servir y....con esto había en ella cinco oidores.<sup>73</sup>

La Audiencia escribió al Rey exponiendo que el número de sus oidores no era bastante para dar expedientes a los negocios en razón del aumento de las poblaciones de españoles y del retraso de muchos pleitos de consideración, especialmente de visitas y residencias, los que era muy difícil acabar aunque se trabajara más horas de las ordinarias o solicitaba se creara otra plaza de oidor, a fin de que se pudiesen crear dos salas dentro del Tribunal. El Consejo solicitó al Presidente y al fiscal que informasen, lo que hicieron en mayo y junio de 1616, señalando la conveniencia de esa medida. En octubre de 1618 el Consejo, al proponer su creación, señaló incluso candidatos para la provisión del cargo. En su respuesta, el Rey señaló: “Está bien que se acreciente esta plaza y nombro para ella al licenciado Buenaventura Cuadrado y para la de fiscal que dejara al doctor don Fernando de Saavedra.”<sup>74</sup>

Con la creación de la sexta plaza de oidor, la Audiencia pasó a tener dos salas. Años después, el visitador Antonio Rodríguez, en uno de sus informes al Rey, señalaba que:

“...en esta Audiencia son excusadas dos salas porque ni el peso de los negocios las piden, ni sirve la una de nada, porque de ordinario es de dos oidores, que nunca tiene más por accidentes que suceden, con que las más de las veces salen los pleitos remitidos en discordia, que es un grandísimo inconveniente para todo y digno de remedio, y en esta Audiencia, Señor, es sin duda que no es necesaria más que una sala, y ésta basta, y cuatro oidores, y en lo demás engaña.”<sup>75</sup>

“A pesar de esta opinión del visitador, la situación no se alteró. Sólo en 1645, el Monarca planteó al Presidente de la Audiencia la conveniencia de suprimir dos plazas de oidores, pues en opinión del Consejo de Cámara de Indias se había entendido que no eran necesarias

---

<sup>73</sup> Ibid. p.161

<sup>74</sup> Consulta del Consejo de Indias al Rey, 27 octubre 1618 (AGI, Santa fé 2. R.2. N<sup>o</sup>214). Citado por MAYORGA, OP. Cit. p. 162.

<sup>75</sup> Carta del visitador Antonio Rodríguez al Rey, 25 abril 1632 (AGI, Santa fé 193). Citado por MAYORGA García, OP. Cit. p 162.

las seis plazas que había. Días más tarde, la Cámara elevó una consulta al Rey en la que expresaba que había tenido conocimiento por algunas noticias extraoficiales que en la Audiencia del Nuevo Reino no eran necesarias las seis plazas de oidores que había en ella respecto de no tener tantos negocios y pleitos como por lo pasado concurrían.”<sup>76</sup>

“Su parecer, teniendo en cuenta que en las Audiencias indianas conforme a las Ordenanzas de 1563 podían cuatro oidores hacer dos salas, porque dos hacían voto, era que por lo que importa excusar gastos a la Real Hacienda por el apretado estado en que se halla, se podrá suspender la provisión de la plaza que <sup>77</sup>queda vaca por la mudanza del licenciado D. Gabriel de Carvajal a la de Panamá hasta que el Presidente, Arzobispo y Tribunal de Cuentas del Nuevo Reino informen (como se les ordenará) el estado en que está aquella Audiencia y si hay en ella tantos negocios y pleitos como antes y si se podrán reducir al mismo número de oidores que tienen las demás, y en caso vaque otra plaza, si convendrá consumirla, dejándola solamente con los cuatro que antiguamente había”.<sup>78</sup>

**El Fiscal.** Tuvo funcionamiento cuando se nombró a un fiscal y defensor de los indios, al señor Álvarez de Bolaños. Un año después la Audiencia nombró al Bachiller Francisco Venero el cual juró guardar y cumplir las ordenanzas.

“Guardar y cumplir las ordenanzas de esta Real Audiencia y Chancillería y las leyes, ordenanzas y pragmáticas de estos Reinos y que no irá ni vendrá contra ellas y que seguirá y proseguirá las causas de Su Majestad, así civiles como criminales; y alegará y defenderá su justicia, y en todos cosas servirá bien y legalmente y sin parcialidad, ni encubierta alguna y defenderá los derechos reales y traerá para, en prueba de la intimación de su merced y guarda de su derecho, todos las probanzas y testimonios que pudiere haber y que en todo mirará y procurará su servicio y justicia y real preeminencia, y que proseguirá las causas y pleitos sobre ello hasta haber sentencia y mandamiento o carta ejecutoria en cada una de las tales causas; y que luego que hubiere las tales causas y mandamientos, las entregará por nuestro escribano al receptor de las penas de cámara, para que él, o quien su poder hubiere, pida la ejecución y haga sobre ello las diligencias que son su cargo, y que con mucha diligencia y cuidado mirará y sabre y se informará

---

<sup>76</sup> MAYORGA, OP, Cit. P.162

<sup>77</sup> *Ibíd.*,p.162.

<sup>78</sup>Consulta de la Cámara de Indias al Rey, 4 diciembre 1645 (AGI, Santa fe 3 R.3, N°245). Citado por MAYORGA, OP. Cit. p.162.

quién o cuáles personas, consejos o universidades caen e incurren en cualquier penas pertenecientes a la cámara y fisco de Su Majestad.

Sin embargo, el primer fiscal de nombramiento real fue el doctor Juan Maldonado, a quien la cédula que lo nombraba se le indicó que no debería abogar en negocio o pleito que no fuese del Fisco, se le señaló la prohibición de tener cualquier clase de granjería o negocio y se le prohibió servirse de indios para tener agua, hierba, leña, o para satisfacer otras necesidades”<sup>79</sup>.

En 1562, se presentó en el seno de la Audiencia una aguda polémica sobre la competencia del fiscal en materia de protección a la población indígena. La Audiencia entendía que el fiscal debía obrar como defensor de los indios y así se lo ordenó: Mandamos (al fiscal Valverde) tomase la defensa general de estos naturales en los casos que no fuesen repugnantes a su oficio, pues por la instrucción que se dio a su predecesor, que fue Maldonado se le dio por ese Real Consejo, se colige su principal oficio ser el defensor de estos indios<sup>80</sup>.

Esta actitud del Tribunal disgustó al fiscal, quien se apresuró a poner la situación en conocimiento del Rey, solicitando que se nombrara una persona a la que se le encargase la tutela de la población indígena; el Rey apoyo a la Audiencia, ordenado al fiscal que la ejerciera él mismo. Por ser un documento importante para la clarificación de esta competencia del fiscal, parece útil su transcripción:

“Y porque, cambio sabéis, por nos está ordenado y mandado que los fiscales de las nuestras Audiencias Reales de esas partes sea protector de los dichos indios naturales de esa tierra y los ayude y favorezca en lo que los tocare, y mi voluntad es que así lo haga él mi fiscal de esa Audiencia que al presente es, y los que adelante fuesen con los indios de esa tierra, por ende, yo vos mando, que luego que éstas veáis proveáis como el dicho fiscal de esa Audiencia sea protector de los dichos indios naturales de la tierra y los ayude y favorezca en todos los casos y cosas que las leyes y provisiones, ordenanzas y cédulas por nos dadas y hechas para el buen tratamiento de ordenanzas y cédulas por nos dadas...”<sup>81</sup>

### 2.3.4 Gobierno Colegiado 1550 - 1563.

---

<sup>79</sup> MAYORGA GARCÍA, Op. Cit. ps, 166 y 167.

<sup>80</sup> Carta de la Audiencia de Santafé al Rey, 8 junio 1562, en J. FRIEDE, IV, 1976, 310-315. Citado por MAYORGA. OP. Cit. p. 168.

<sup>81</sup> RC dirigida a la Audiencia del Nuevo Reino, 6 septiembre 1563, en ENCINAS, II, 268-269. Dos días más tarde se remitió una cédula idéntica al Presidente de la Audiencia, en J. FRIEDE, V, 1976, 90-91. Citado en “La Audiencia de Santafé en los siglos XVI y XVII. Citado por MAYORGA GARICA, OP. Cit. p.22.

La Corona Española pretendía crear un órgano que administrara justicia en el territorio americano, como una especie de colegio gubernativo compuesto por Magistrados en un tribunal de justicia. Para la instalación de la Real Audiencia fueron nombrados los licenciados Galarza, Francisco Briceño, Beltrán de Góngora, Gutiérrez de Mercado y Pedro Saavedra. Sólo cuatro llegaron a Cartagena. Con posterioridad se decidió que el Consejo de Indias debía nombrar más presidentes para ejercer un Gobierno efectivo. Para tal efecto, se nombró a Álvaro Maldonado. En el año 1552 se dispuso que el licenciado Tomás López que había sido Oidor en la Audiencia de Guatemala, se trasladase al de Nuevo Reino, en lugar del Licenciado Galarza. En la misma fecha en que se nombró a Montañó, se ordenó al Licenciado Briceño quien se encontraba aún en Popayán ocupando el cargo de Gobernador de esa Provincia, lo siguiente:

“Sabed que Nos hemos proveído por Gobernador de esa provincia de Popayán a García de Busto, Caballero de la Orden de Santiago. Y porque conviene a nuestro servicio que vos os vengáis luego a reside en la dicha nuestra Audiencia, así por haber Nos proveído el dicho Gobernador como por mudar, como mudamos, al licenciado Galarza, oidor de la dicha Audiencia de Santo Domingo, vos mando que luego que ésta recibáis, no embargante que no sea llegado, a esa provincia entre tanto que el dicho García de Busto y conviene que con brevedad vos vais a residir a la dicha Audiencia , dejaréis poder para hacer residencia, que nos os damos licencia para la hacer por procurador”.<sup>82</sup>

### **2.3.5 Los Presidentes Togados de 1563 a 1604.**

A muchos Gobernadores y altos mandatarios en cargos administrativos se les ordenaba integrar la Presidencia de la Real Audiencia<sup>83</sup>. Un ejemplo es la orden al licenciado Briceño que ocupó el cargo de Gobernador.

---

<sup>82</sup> RC de 14 de septiembre de 1555, en J. FRIED, II, 1975, 330. Para el conocimiento de las causas criminales “conforme a las Ordenanzas”, RC de 7 marzo de 1563, en J. FRIEDE, V, 1976, 40-41. Citado por MAYORGA GARCIA, Fernando “La Audiencia de Santa fe en los Siglos XVI y XVII” Edit. Imprenta Nacional de Colombia, 1991,p.23.

<sup>83</sup> MAYORGA. OP.Cit.p.31.

“La cédula que se le despacha en este sentido a Venero de Leyva, le faculta para ejercer la gobernación del Nuevo Reino de Granada, del mismo modo que la tenía el Virrey de la Nueva España. En adelante, los oidores no deben entrometerse en el gobierno, ni en la prohibición de los oficios públicos y de los repartimientos de Indios que quedan en manos del doctor Venero, sino que solo deben administrar justicia con el Presidente, como los oidores de la Audiencias de México, Valladolid y Granada.”<sup>84</sup>

Después de los presidentes colegiados de los años 1550 a 1563, la Real Audiencia de Santa Fe se caracterizó porque sus mandatarios eran expertos en leyes;<sup>85</sup> participaban en las decisiones sin que mediaran los oidores, a quienes se les prohibió inmiscuirse en los asuntos de Gobierno de orden administrativo; sus funciones se restringieron a la administración de justicia, como lo prueba el siguiente documento, donde el Rey reiteró que por mandato de la corona de España se dispuso que para asuntos de Gobierno el Presidente debe gobernar sin intromisiones de otros funcionarios reales salvo en asuntos de administración de justicia.<sup>86</sup>

“Los Presidentes togados se denominaron así, puesto que eran hombres de leyes que vestían con la toga de abogados. El Dr. Don Andrés Díaz Venero de Leyva, en su gobierno creó los primeros resguardos, estableció escuelas para educación de nativos, al igual que obras públicas y explotación de la minería. Otros presidentes notables en este período fueron el Doctor Diez Aux de Armendaris y Don Antonio González. “El primero se ocupó de exigir que toda operación comercial se pagase en oro marcado y no con oro en polvo, lo cual facilitaba fraudes y abusos, fue suspendido en su cargo por un Visitador Real ante las acusaciones que le hicieron”.<sup>87</sup>

Don Antonio González “fue el cuarto presidente y a él le correspondió aplicar las leyes sobre propiedad de la tierra, que exigía a todo ocupante exhibir sus títulos y si carecería de

---

<sup>84</sup> Ver F. Muro Romero, 1975, 30-31. Citado por MAYORGA GARCIA, OP. Cit. 31

<sup>85</sup> Véase en tal sentido. MAYORGA. OP. Cit. p.31-32.

<sup>86</sup> *Ibíd.* p.31

<sup>87</sup> Véase en tal sentido, MAYORGA.OP. Cit. p.31-33.

ellos pagar una suma de dinero o composición para obtener el reconocimiento legal de la tierra que ocupaba. También protegió a los indios y aplicó el impuesto real de la Alcabala o gravamen del 2% sobre las ventas, lo cual ocasionó gran revuelvo de los Cabildos”.<sup>88</sup>

Posteriormente, la Corona Española dio confianza y otorgó comisión para los asuntos del Nuevo Reino de Granada.

### **2.3.6 Los Presidentes Militares de 1604 a 1717**

Como quiera que un grupo de indígenas llamados los pijaos se resistieron violentamente a la pacificación al igual que otras tribus -más precisamente los indios Carara y Yarequi-, se resolvió tomar medidas más fuertes por la incapacidad de los presidentes togados para reprimir estos ataques que desestabilizaban la Corona Española.<sup>89</sup>

Para tal efecto, se nombró como primer Presidente Militar a Juan de Borja quien gobernó por 23 años desde 1605 a 1628, quien luchó contra los indios pijaos hasta lograr su sometimiento.<sup>90</sup>

Durante la época de los Presidentes Militares se fundó la Casa de la Moneda, poniendo fin a los problemas derivados de los pagos con oro en polvo u oro marcado. Así, a partir de 1627 se empezaron a acuñar monedas en el Nuevo Reino. Por esta época también se estableció el Tribunal de Inquisición en Cartagena.

Don Juan de Borja impulsó la religión y la educación. Durante su gobierno se fundaron el seminario de San Bartolomé y el de Tunja, el Colegio Máximo de Santafé y el centro de estudios que más tarde recibiría el nombre de Universidad Javeriana.

---

<sup>88</sup> *Ibíd.* p. 31-33.

<sup>89</sup> Véase en tal sentido. MAYORGA. *OP. Cit.* p.46.

<sup>90</sup> *Ibíd.* p.47.

### 2.3.7 Los Virreinos.

**El Virreinato de Nueva España.** Lo dominaba el propio Virrey que actuaba como Presidente, Gobernador y Capitán General; se extendía a todo el territorio de la actual República de México, Nueva Vizcaya en 1562, Nuevo León en 1579, Nuevo México 1598, Coahuila en 1687, Texas en 1718, Sinaloa en 1734, Nuevo Santander en 1746, California en 1767. En el Siglo XVIII, la autoridad española se había extendido hacia el este y más específicamente hacia las riveras del Río Mississippi hacia el Norte, hasta Monterrey y San Francisco, sobre el pacífico.<sup>91</sup>

**El Virreinato del Perú.** Se extendió por América del Sur, con excepción de Brasil, las Guayanas y la costa del Caribe en Venezuela. Fue una jurisdicción más importante que la del Virreinato de Nueva España, debido a las minas de oro y plata que se encontraban a lo largo de la cordillera de los Andes, las cuales fueron trabajadas por los aborígenes. Pizarro y sus compañeros de conquista del imperio Incaico explotaron la plata, puesto que la extracción del oro se produjo principalmente en la Nueva Granada, hoy República de Colombia, alrededor de las hoy sus principales ciudades desde Medellín a Popayán y Pasto, al igual que la extracción de esmeraldas.<sup>92</sup>

En todo caso, este Virreinato meridional produjo mayor riqueza a España que el de la Nueva España. Se extrajo mucho oro y plata la cual se recaudó para las arcas de la Corona.

“El mismo virrey gobernaba directamente como Presidente, Gobernador y Capitán general en la región central del Perú. Era también Gobernador de las dos jurisdicciones vecinas de Quito y Charcas, hasta que éstas se organizaron por separado. El primer virrey fue el desdichado Blasco Nuñez Vela, que llegó de España en 1544 con mandato especial para hacer cumplir en el Perú las Leyes Nuevas tendientes a abolir la servidumbre de los indios. Con él vino el primer tribunal real que se estableció en América del Sur, la Audiencia virreinal de Lima.”<sup>93</sup>

---

<sup>91</sup> Véase en tal sentido. HARING. OP. Cit. p. 89.

<sup>92</sup> *Ibíd.* p. 98.

En un comienzo, la creación de un virreinato diferente al de la Nueva España, debía funcionar con sujeción a la Real Audiencia de Santo Domingo, puesto que la extensa zona geográfica hacía imposible la comunicación y mucho más la existencia de un control realmente efectivo en todo el territorio. “Mientras tanto, luego del arribo de la primera Audiencia a Lima, en 1544, toda América del Sur Española fue puesta bajo su jurisdicción, excepto Nueva Granada y las colonias de la costa del Caribe, que se anexaron una vez más a Santo Domingo, hasta la organización de cada una de las otras audiencias regionales en la periferia del virreinato.”

“La primera de ellas fue el Tribunal de Santa Fé de Bogotá, en Nueva Granada, erigido por decreto de 1549 e instalado en abril del año siguiente. Desde su conquista por Gonzalo Jiménez de Quesada, una década antes, esta colonia se había hallado siempre dividida en bandos, por lo cual se elevaron peticiones a la Corona para la creación de una audiencia local que restableciera el orden y pusiera fin a los excesos y escándalos de los conquistadores. Además, las comunicaciones entre la meseta interior de Cundinamarca y la Audiencia de Lima o de Santo Domingo habíanse mostrado extremadamente difíciles y costosas, y las apelaciones de las sentencias de los magistrados locales sólo resultaban en beneficio de los colonos pudientes. Se imponía la necesidad de otra Audiencia, cuya fundación, en realidad, señaló el fin del período de conquista y el comienzo del régimen colonial. Su jurisdicción territorial comprendía la costa de Cartagena, los valles de los ríos Magdalena y Cauca, y las tierras hacia el este, hasta las grandes llanuras.”<sup>94</sup>

**El Virreinato de la Nueva Granada.** Para el año el 1719, se estableció el tercer Virreinato en Hispanoamérica con el nombre de Nueva Granada. El primer Virrey se llamó Don Jorge de Villa Longa, quien quiso implantar características europeas en la época.<sup>95</sup>

Este virreinato tuvo una efímera duración –sólo hasta el año de 1724-, año en el cual volvió a emerger el antiguo régimen presidencial colonial, pero posteriormente se reimplantó en 1739 y permaneció vigente hasta cuando se selló la independencia definitiva de la Nueva Granada y se creó la República de Colombia.

---

<sup>93</sup> H. HARING. OP. Cit. p.99

<sup>94</sup> *Ibíd.*,p. 100

<sup>95</sup> *Ibíd.*.p.101.

### 2.3.7.1 Creación.

Su origen data del año de 1717, a cargo del comisionado del Supremo Consejo de Indias, Antonio de la Pedroza y Guerrero. El primer Virrey fue D. Jorge Villalonga. Este virreinato se estableció por exigencias de índole fiscal para ejercer control sobre la Real Hacienda y así evitar los abusos con el erario real. Conformaba la máxima división administrativa de las colonias, la cual agrupaba el territorio de varias audiencias, dirigido por el Virrey.

En efecto, desde España se hacía difícil la vigilancia y control, motivo por el cual se decidió crear primero el Virreinato de la Nueva Granada y, más adelante, otro en el territorio del Río de la Plata. A este primer motivo de creación se aunaron otros, como las necesidades en cuanto a estrategia militar, política y comercial.

Sin embargo, el Virreinato de la Nueva Granada fue suprimido muy pronto, tanto que para el año de 1723 se restableció el régimen presidencial que, en todo caso, perduró sólo hasta el año de 1739.

“En 5 de noviembre de 1723 se restablecía el antiguo régimen de Presidentes. Las razones oficiales que se alegaron para justificar esta decisión, son dignas de tenerse en cuenta. Se suprimió el cargo de Virrey del Nuevo Reino por considerarlo costoso y no necesario, ya “que el número de pueblos que caen en él” son “los más de indios, y pocos de españoles, y estos de corto número de vecindad, y de muy pocos caudales, lo que se hace más patente pues por la misma razón, y no tener medio ni Real Hazienda en dicho nuevo Reyno, se remite de la Provincia de Quito al situado de las Plazas de Cartagena y Santa Martha que importa cuarenta y dos mil pesos, además de que como Capitán General, nada tiene que mandar, por estar tierra adentro trescientas leguas, apartado de las fronteras, y en paraje donde no hay Guerra, ni ocasión para ella.”<sup>96</sup>

---

<sup>96</sup> Archivo Histórico Nacional de Colombia. Reales Cédulas y Ordenes, citado por OTS CAPDEQUÍ, OP. cit. p.176.

Sin embargo, en el año de 1739 se volvió a implantar el Virreinato bajo el gobierno de D. Sebastián Eslava.

En tal caso, la competencia territorial se extendió en forma tal que dependían de la autoridad del Virrey las provincias del Chocó, Popayán, Guayaquil, Cartagena, Santa Martha, Riohacha, Maracaibo, Caracas, Antioquia, Guayana, Orinoco, Isla de la Trinidad, Margarita, Panamá, Portobelo y Veraguas. También se exhortó a la obediencia a ciudades como Mariquita, Tunja, Popayán, Guayaquil, Portobelo, Santa Martha, San Francisco de Quito, Panamá, Antioquia, Cartagena y Santa fe.

#### **2.3.7.2 Atribuciones.**

Los Virreyes eran funcionarios de la Corona Española con importancia y rango superior entre los funcionarios y autoridades coloniales.

Así mismo, se desempeñaban como gobernadores de las provincias donde ejercían sus competencias, las cuales -como atrás se vio- tuvieron su origen en aquellas capitulaciones que eran títulos directamente otorgados por la Corona Española.

En un principio, se especificaban claramente sus competencias y ejercían sus atribuciones como delegados directos del Rey en territorio americano. Sus decisiones tenían carácter de irrevocables, salvo si se ordenaba o revisaba por el Rey o el Consejo Superior de Indias.

También, junto a las políticas de carácter administrativo, tenían competencias de índole religioso puesto que se les encargaba la conversión de los indígenas y la evangelización para profesar la fe católica y el cristianismo, misión de gran importancia sobre el territorio americano.

#### **2.3.7.3 Control a las Actuaciones Administrativas.**

Los Virreyes se encontraban limitados en el ejercicio de sus funciones, para la adquisición de propiedades o la participación en el comercio, la participación en festejos particulares o contraer matrimonio sin permiso expreso de la Corona.

A través de la figura del Acuerdo, estas autoridades coloniales debían consultar acerca de sus decisiones, con respecto a los gastos públicos con oficiales reales de la hacienda y los jueces pesquisidores, de comisión o residencia, con los oidores de la Real Audiencia

Las decisiones de estos gobernantes podían apelarse ante los ministros audientes o ante el tribunal por aquellas actuaciones administrativas que violaran derechos de personas, que se sentían vulneradas con las decisiones tomadas, porque no era una facultad absoluta ni arbitraria.

#### **2.3.7.4 Relaciones.**

En ocasiones, los Virreyes se entrometían abusivamente en el fuero y competencias de los Gobernadores, razón por la cual se expedían Cédulas Reales que controlaban tales abusos. Prueba de ello está en que el Rey por medio de la

“Cédula Real del 12 de septiembre de 1721, se ordenaba al Virrey del Nuevo Reino dejaran libre al gobernador de Santa Marta la jurisdicción que le conferían las leyes y la Real Cédula de 30 de junio de 1720, a fin de que no hicieran cambios de Doctrineros sin aprobación del Obispo y del Gobernador como Vice Patrono.

Y en 25 de mayo de 1772, se ordenaba a los Alcaldes Ordinarios, Consejos, Justicias, y Regimientos, Oficiales Reales y demás Ministros de la ciudad y provincia de Santa Marta, que sin esperar orden del Virrey, recibieran y acataran nuevamente por Gobernador a D. Juan Beltrán de Caicedo, que había sido destituido injustamente por el Virrey por la defensa que había hecho del Regio Patronato en la competencia torpemente suscitada por el Obispo sobre la extensión de las misiones concedidas a los capuchinos.

Resolviendo en punto a diversas medidas dictadas por el Virrey D. Jorge de Villalonga sobre algunos nombramientos de Capitanes a guerra hechos por el Gobernador y Capitán General de Cartagena, D. Alberto Bertodano, se declara en

11 de febrero de 1722 “que la elección de los capitanes a Guerra que quedan referidos la efectuó el Gobernador de Cartagena en tiempo hábil, y que no los pudisteis remover ni quitar no habiendo causas graves y urgentes para ello, siguiéndose con haberlos reformado la nota, y descrédito de sus personas, y por consecuencia que puede restringida la autoridad del Gobernador, a quien se le permite por Leyes que en vacando compañía del Presidio la prevea un interino, y proponga tres personas para que yo elija una de las de que se sigue que aun que sean Capitanes a Guerra tiene facultad de nombrarlos los Gobernadores que fueren Capitanes Generales”. Se ordena al Virrey, por todo ello, “que luego de recibáis este Despacho, deis providencia de que se retiren del ejercicio los Capitanes a Guerra que habéis nombrado, y que se vuelvan a ellos los que estaban puestos por el Gobernador”. En esta mis Cédula semana a dicho Virrey que restituya al indicado Gobernador las facultades que por las leyes le competen para conocer en asuntos de Real Hacienda, junto con los Oficiales Reales, así como para conceder y denegar licencias a los que quisieran salir de aquella Plaza. Y en otra de 18 de noviembre del mismo año que no le embarazase el ejercicio de sus funciones como Vic. Patrono.”<sup>97</sup>

Las relaciones entre Virreyes y municipios radicaban en el poder que el Virrey tenía sobre los cabildos municipales del Nuevo Reino debido a la confirmación de los oficios concejiles y a la administración de los bienes propios; esto evitó que los Cabildos Locales actuaran autónomamente. De la anterior afirmación consta prueba en la:

“Real Cédula de 23 de febrero de 1721, después de recordar al Virrey que por ser Cartagena cabeza de Provincia debe dar a su Cabildo, cuando le escriba, tratamiento de merced, “como se observa con los Cabildos y Comisarios de las ciudades de Lima y Méjico”, se le ordenaba que cumpla lo dispuesto por Cédula de 17 de marzo de 1717, en la cual se mandó que “los Virreyes, den luego el pase a todos los provistos que se presentasen con sus títulos sin imponerles contribución alguna, ni ocasionales los perjuicios que resultaban de sus fieles particulares, en inteligencia de que si no lo cierran en el término de ocho días pudiesen recibirlos al uso de sus oficios los Cabildos de las Ciudades”. El contenido de esta Real Cédula se reiteró el 29 de enero de 1723, a pesar de las alegaciones que en su contra formuló el Virrey; así mismo se reiteró la orden de que se diera tratamiento de merced al Cabildo de Cartagena -en 25 de septiembre de 1772- “cosa que el Virrey incumplía con fútiles interpretaciones”.

---

<sup>97</sup> *Ibíd.*, p. 183 - 184.

Con motivo de las incidencias surgidas en torno a la confirmación de los Alcaldes Ordinarios elegidos por la Villa de Mompo, en La Real Cédula de 11 de febrero de 1722, se encargaba al Virrey que observase puntualmente “la Ley diez título tercero libro quinto de la Recopilación en que se ordena se llevan las elecciones de los Alcaldes ordinarios de las cabeceras a que las confirmen los Virreyes, como se hallen a quince leguas de distancia de donde se hiciere”

Mayor interés histórico tienen las noticias concernientes a la confirmación de la elección de Oficios concejiles, en otra Cédula Real de 2 de mayo de 1795. En el texto de esta disposición consta lo siguiente: que en elecciones celebradas en Santa Marta, resultó elegido para uno de los puestos de Alcaldes Ordinarios, el que era Alcalde Mayor Provincial, y para Síndico Procurador General, un Regidor; que el Gobernador tuvo reparos en aprobar estas elecciones porque vulneraban las leyes castellanas que prohibían la simultaneidad de oficios; que sometido el asunto al Virrey, éste las aprobó; que elevada la cuestión a la Corona, se ordenó al Virrey que informarse y éste lo ejecutó en el sentido de que había motivado su resolución “la penuria de sujetos hábiles para servir los empleos de República en la ciudad de Santa Marta”. Se mandó, a pesar de estas alegaciones del Virrey, que se observase lo previsto por las leyes”.<sup>98</sup>

**Las relaciones entre los Virreyes y la Real Hacienda.** Como antes se mencionó, la creación de la institución del Virreinato tuvo causa en el ejercicio de un control e inspección sobre la hacienda de la Corona en territorio americano; control que se soporta en diversos documentos expedidos en la época.

“Una Cédula Real de 30 de septiembre de 1747, ya citada al estudiar la proyección que sobre estos territorios tenían los órganos de Gobierno y Administración radicados en la Metrópoli, describe el volumen de las facultades de los Virreyes en orden a la Real Hacienda, en los términos siguientes: “Que la Jurisdicción del Virrey alcance a todos los ramos y Ministros, incluso los que antes estaban exentos de ella, como las comisiones de Lanzas media anota, Papel Sellado, composiciones de tierras y demás que haya en ese Reino, sin excepción de alguna por privilegiada y recomendada que esté en las cédulas y órdenes que para su uso, e inhibición se hubiesen expedido”. No significaba esta ampliación de la Jurisdicción del Virrey, que se embarazase a los Comisionados para la administración de los ramos de referencia “el libre uso de sus Jurisdicciones con toda la amplitud y extensión que les compete” pero si que ”para cualquier transacción, remisión, u otro cualquier punto en que se trate de intereses de mi real Hacienda, haya de proceder forzosamente con vuestro conocimiento y aprobación -la del Virrey- e igualmente para conocimiento y aprobación -la del

---

<sup>98</sup> *Ibíd.*, p. 191 - 192.

Virrey- e igualmente para las providencias que política o gubernativamente aplicasen.”<sup>99</sup>

En una Real Cédula de 23 de febrero de 1721, se hace constar, que obedeciendo órdenes reservadas de la Corona, había instruido la Audiencia de Santa Fe, autos contra el Gobernador y Capitán General de la Isla de la Trinidad de la Guayana, acordando su separación del cargo por los excesos cometidos. Concluidos estos autos para sentencia, intervino el Virrey abocando ante sí esta causa. La resolución de la Corona frente a este conflicto entre las dos jurisdicciones, fue ordenar “que se revean todos los autos practicados tanto por el Virrey como por la Audiencia, en la propia Audiencia con asistencia del Virrey, para que en caso de que por la mayor parte de votos, se estime y vote, no resultar culpado el Gobernador... en los cargos que se le hubieren hecho, o en alguno de ellos que sea grave, se le conceda licencia (con la cláusula de por ora) para que vuelva a su gobierno y Capitanía General en el ínterin que en vista de los referidos Autos, y de lo que se ejecutase en virtud de esta orden se tome la resolución que convenga.”<sup>100</sup>

El 6 de agosto de 1769, se aprobaban las providencias dictadas por el Virrey para que no hubiera atrasos en el despacho del Tribunal de Cuentas.<sup>101</sup>

### **2.3.8 Las Intendencias.**

La administración territorial introdujo un cambio en la segunda mitad del siglo XVIII, con la incursión de los intendentes “hubo dos clases de intendencias: las del ejército y hacienda, que restringían las facultades de los gobernadores sin eliminarlas y las del ejército y provincia, que daban paso al nuevo gobierno territorial”.<sup>102</sup>

---

<sup>99</sup> Ibíd. p. 481

<sup>100</sup> Ibíd. p. 122.

<sup>101</sup> Ibíd. p. 200.

<sup>102</sup> Ibíd. p. 211.

Rees Jones, señala “exhortar y oficiar en nombre del rey a los prelados y cabildos eclesiásticos, en lo concerniente a la selección de jueces hacedores de diezmos, supervisar el manejo de las rentas vacantes de arzobispos, obispados y demás vacantes mayores y menores del ramo eclesiástico; hacer cumplir las dotaciones debidas a los curatas en materia de diezmos, y la correcta cobertura de los espolios de los prelados de la iglesia.”<sup>103</sup>

Estas facultades atribuidas a los intendentes eran de carácter administrativo, político y religioso. Además de eso, ejercían un control sobre la hacienda real.

### **2.3.9 Corregimientos y Alcaldías Mayores.**

La recopilación de leyes de los reinos de las Indias de 1680 y los documentos del siglo XVIII, hacen constar que los Corregidores tenían una jerarquía superior a los Alcaldes Mayores.

Un documento histórico rinde testimonio sobre las competencias jurisdiccionales de los corregimientos.

La creación de los corregimientos y su posterior establecimiento, se deben al manejo adecuado de los tributos y a la protección de los indios, la cual tenía un carácter más directo sobre el territorio conquistado. Debido a su nivel jerárquico, los corregidores tenían una mayor competencia que la de las alcaldías con respecto a dichas determinaciones.

El establecimiento de un corregimiento determinado, se debía a estrategias de tipo militar, económico y de conveniencia en el manejo general del gobierno central.

“En una Real Cédula, de 20 de diciembre de 1752, se ordenaba al Virrey que informarse “del número de Pueblos que comprenden las Provincias de Vélez y Villa de San Gil, con especificación si son Villas o Pueblos de Indios y de

---

<sup>103</sup>Ibíd, p. 212

Españoles y número de habitantes y si convendrá que la mencionada Provincia de Vélez se separe del Corregimiento de Tunja”.<sup>104</sup>

Por real Despacho de 23 de mayo de 1771, se notificaba al Virrey de Santa Fe “que S.M: ha resuelto que el Corregimiento de Cuenca sea Gobierno y que en lo sucesivo se sirva por sujeto militar con su sueldo anual de dos mil pesos”.<sup>105</sup>

A propuesta de la Junta de Tribunales, se acordó por Real Cédula del 9 de junio de 1778, la creación de un Corregimiento “en este Partido de Santa Fe con reunión de los tenues establecidos en ese distrito por consideraron útil para el fomento, gobierno y protección de los Indios, arreglo y mejor manejos de sus tributos, y... que la residencia del propio se fije en esta capital pero sin que tenga dentro del resiento de ella otra representación que el de un mero Corregidor de Indios, y si, que en los Pueblos de afuera excusa como tal todas las facultades que confieren las Leyes; que en las Parroquias de blancos comprendidas en sus términos, tenga jurisdicción ordinaria acumulativa de los Alcaldes de las ciudades y villas a cuyos territorios enternezcan, corriendo privativamente a su cargo, todo lo político y gubernativo”. (En 1791, todavía requería el Virrey a la Audiencia para que suministrase los informes pedidos por la Corona a fin de hacer efectiva la creación de este Corregimiento)<sup>106</sup>.

En una Real Cédula, de 22 de mayo de 1780, se ordenaba a la Audiencia de Santa Fe, que informarse sobre los tres Corregimientos creados por el Virrey en Mompox, Tolú y la Pileta y sobre si convendría o no que estos Corregimientos estuvieran subordinados al Gobernador de Cartagena, como éste pretendía.<sup>107</sup>

---

<sup>104</sup> Archivo Histórico Nacional de Colombia. Reales Cédulas y Ordenes. Citado por OTS CAPDEQUI,. OP. cit. p. 354

<sup>105</sup> *Ibíd.* p. 354

<sup>106</sup> *Ibíd.* p. 354

<sup>107</sup> *Ibíd.*, p. 354

### 3 CONTROL DE LOS ACTOS DE LA ADMINISTRACIÓN

En la Nueva Granada existían controles y limitaciones a los abusos de poder y, en general, a las actuaciones arbitrarias que con ocasión del ejercicio de sus funciones incurrieran las distintas autoridades coloniales. En esta medida, se fue implementando un conjunto de procedimientos administrativos para evitar injusticias frente a los particulares o administrados, al tiempo que se crearon instituciones que funcionaban como tribunales jurisdiccionales y administrativos, los cuales conocían, entre otros, de los asuntos que son objeto de análisis en esta sección.

#### 3.1 Preceptos y controles imperantes en la época.

El Gobierno Español instituyó e implantó mecanismos sobre los nuevos territorios conquistados, con el propósito de ejercer un mayor control administrativo, a través de instituciones como “obligación de informar a la Corona”<sup>108</sup> y la necesidad de “la Real Confirmación”<sup>109</sup> para las resoluciones de alguna importancia adoptadas por estas autoridades coloniales.<sup>110</sup>

##### a. Obligación de informar a la Corona.

Esta obligación fue una de las cargas más gravosas que tuvieron que soportar las autoridades coloniales:

---

<sup>108</sup> OTS. CAPDEQUI, José María. OP. Cit.p.18.

<sup>109</sup> *Ibíd.*, p.18.

<sup>110</sup> *Ibíd.*, p.18.

“... se había de informar habitualmente, sobre todo: sobre los distintos ramos de la Real Hacienda, sobre actos de gobierno y administración, sobre el ejercicio por delegación del rey o patronato indiano, sobre asuntos de justicia, sobre misiones sobre comercio y navegación, sobre problemas relacionados con pueblos de indios y los negros. Lo mismo había de ser objeto de información actos de alta trascendencia e interés general, que hechos de interés restringido y estrictamente particular”.<sup>111</sup>

Esta obligación de informar estaba encomendada a las autoridades coloniales en los diversos cargos de Virreyes, Presidentes y Gobernadores; las otras autoridades informaban con carácter de queja o de denuncia.<sup>112</sup>

Se debía informar a la Corona Española, sobre todos los actos de trascendencia que implicaran afectación al interés general.<sup>113</sup>

“Ante los requerimientos apremiantes de información que desde Madrid se recibían, se ve a las Autoridades de estos territorios, en algunas ocasiones proceder con exceso de celo, remitiendo espontáneamente informes que versan sobre hechos de escasísimo interés, y en punto a las cuales estaban plenamente facultadas para resolver sin necesidad de informar. Pero se explica este temor, ya que en realidad, ni los gobernantes, ni sus asesores letrados, podrían estarse y verse libres seguros de sanciones por incumplimiento de esta función.

En la generalidad de los casos, la obligación de informar era previa a todo acto resolutivo por parte de las autoridades coloniales. Desde la metrópoli se pedía información sobre una cuestión determinada y recibidos los informes, se dictaba la resolución que se estimaba oportuna: Virreyes y Presidentes, Audiencias y Gobernadores, vieron limitadas en buena parte sus actividades políticas y administrativas al ejercicio de sus funciones ejecutivas, aun tratándose de casos en que sólo se habían de aplicar normas establecidas de antemano. Únicamente ante imperativos de la realidad que demandaban urgente resolución, se facultaba a las autoridades para dictar las providencias oportunas, dando cuenta a la Corte a posteriori de las decisiones adoptadas.”<sup>114</sup>

---

<sup>111</sup> *Ibíd.*, p.18-19.

<sup>112</sup> Véase en tal sentido, OTS. CAPDEQUI, José María. OP. Cit.p.19

<sup>113</sup> *Ibíd.*, p.19

<sup>114</sup> OTS. CAPDEQUI, José María. OP. Cit.p.19.

Este medio de control se desprende de la desconfianza ante las determinaciones tomadas por agentes de la Corona y por ello era imprescindible dar aviso y conocimiento de todas las actuaciones en los territorios americanos.<sup>115</sup>

Este acto previo y de control, tenía la connotación de impedir los abusos de las autoridades. Esta obligación se extendía a todos los cargos y frente a todas las determinaciones de los funcionarios. En el evento de urgencia manifiesta para tomar decisiones, la obligación de informar debía darse con posterioridad, puesto que tardaba mucho tiempo en llegar la información a España. En esta circunstancia se hizo perentorio dar trámite a los asuntos generales que requerían una pronta decisión.<sup>116</sup>

Si se omitía la obligación de informar a la Corona, ésta se consideraba una seria negligencia y, por tanto, se imponían serias sanciones.<sup>117</sup>

Sobre el particular, el autor Ots Capdequi reseña algunos testimonios documentales que demuestran la negligencia con la que procedieron las autoridades con respecto a la obligación de informar a la Corona:

“En una real cédula del 8 de julio de 1714, se reprendía al Presidente, Audiencia, Tribunal de Cuentas y oficiales reales del Nuevo Reino de Granada, por el hecho insólito de que hubiera llegado a Cádiz un navío de aviso que había anclado ocho meses en Cartagena de Indias sin traer cartas, informes ni oficios de las indicadas autoridades sobre asuntos de sus respectivas jurisdicciones. Se anunciaban sanciones por la negligencia y se ordenaba, bajo penas severas, que cada año se remitieran a Cartagena los pliegos correspondientes, a fin de que se aprovechase para su conducción a España el primer navío que zarpase.”

Las cartas y representaciones que a estos efectos se habían de escribir, habían de versar cada una de ellas sobre una sola materia, sin involucrar en las mismas cuestiones diferentes; y porque convenía “que en la sustancia, no se falte a lo necesario, ni se excuse lo superfluo”, se prevenía Virreyes y Presidentes que “no

---

<sup>115</sup> Véase en tal sentido, OTS. CAPDEQUI, José María. OP. Cit. p. 20.

<sup>116</sup> *Ibíd.*, p.20.

<sup>117</sup> *Ibíd.*, p.20.

escriban generalidades enviando la mayor comprobación que sea posible”. Así estaba dispuesto por diversas leyes de la Recopilación de 1680 y así se tuvo que reiterar en dos Reales Cédulas de 8 de febrero de 1718 y 3 de mayo de 1772.

Como se tuvo que recordar también a los Virreyes, Presidentes y Gobernadores del Perú y del Nuevo Reino en 1741, 1715 y 1763 que en cumplimiento de lo dispuesto por leyes y ordenanzas, enviasen periódicamente información al Consejo siguiendo el ejemplo del Virrey de Nueva España “del estado de sus Provincias y particularmente de la obra de las Misiones.”<sup>118</sup>

**b. La Real Confirmación.** Consistía en la ratificación sobre todas las decisiones significativas, emitidas por las autoridades coloniales. Esta figura tuvo trascendencia desde la etapa del descubrimiento.<sup>119</sup>

Prueba de ello es el Tratado de las Confirmaciones Reales de Antonio de León Pinello que mantuvo todo su vigor a lo largo del Siglo XVIII, según se refiere el Historiador José María Ots. Capdequi.

“El campo de aplicación apenas si reconocía límites dentro de la vida jurídica de las colonias. Se había de obtener la “Real Confirmación” de las encomiendas de indios, de las ventas y composiciones de tierras baldías o realengas, de los Oficios Públicos enajenables y de las renunciaciones de estos Oficios, de los asientos otorgados con personas particulares para la construcción de caminos o de otras obras públicas a cambio de determinadas gracias o mercedes, de las Ordenanzas redactadas por las Audiencias, los Cabildos Municipales y otros organismos administrativos”<sup>120</sup>

Cuando se encontraban suspendidos los actos emitidos por las autoridades coloniales, se utilizaba la figura de la real confirmación para darle nuevamente validez al acto; sin

---

<sup>118</sup> OTS. CAPDEQUI, José María. OP. Cit. p.21.

<sup>119</sup> Véase en tal sentido, OTS. CAPDEQUI, José María. OP. Cit. p.20.

<sup>120</sup> OTS. CAPDEQUI, José María. OP. Cit. p.21.

embargo, si se empleaba ésta, se corría con el riesgo de estar ratificando un acto con efectos negativos para la comunidad.<sup>121</sup>

“El efecto suspensivo de las resoluciones terminaba solo con una real confirmación. De manera que el funcionario tenía asegurada por lo menos una inmunidad de un viaje de ida y vuelta a España, esto es, de seis meses aunque a menudo se jugaba su pellejo pues junto con la real confirmación llegaba un visitador y se iniciaba de inmediato su juicio de residencia”.<sup>122</sup>

**c. Suspensión en la aplicación de las Reales Cédulas.** Este precepto permitió a los funcionarios no acatar las órdenes que llegaban desde España, aduciendo generalmente que eran inconvenientes para las colonias.<sup>123</sup> Bajo esta práctica administrativa pudo dotarse al Derecho Indiano de flexibilidad; sin embargo, se corría el peligro de la arbitrariedad en su ejercicio, pero mediante un control y fiscalización se impidió que se desbordara la facultad de suspender la aplicación de las cédulas reales.<sup>124</sup>

“Los documentos del Siglo XVIII referentes al Nuevo Reino de Granada que comprueban cumplidamente que esta acción fiscalizadora por parte del estado Español, no dejó en ningún momento de hacerse efectiva; y en ocasiones se estimó aceptada la orden de suspensión, se decretó otras veces que se aplicase sin más de mora la cédula real dejada en suspenso”.<sup>125</sup>

Las autoridades de la época tenían la facultad de suspender la aplicación de las Reales Cédulas. Por el uso arbitrario de las potestades del soberano, las órdenes eran recibidas pero no se acataban; es evidente que dicha suspensión a las decisiones del soberano tenían limitaciones, para evitar el abuso de esa atribución.<sup>126</sup>

Esta suspensión de la aplicación de las cédulas reales, era una especie de suspensión provisional vista en la perspectiva de nuestro actual ordenamiento administrativo, pero no bajo un procedimiento ante la jurisdicción contenciosa, puesto que ella no existía en la

---

<sup>121</sup> Véase en tal sentido, OTS. CAPDEQUI, José María. OP. Cit. p.21.

<sup>122</sup> ARIZTIZABAL ARBELAEZ, OP. Cit. p.66.

<sup>123</sup> Véase en tal sentido. OTS. CAPDEQUI, José María. OP. Cit. p.22

<sup>124</sup> *Ibíd.*p.22.

<sup>125</sup> OTS. CAPDEQUI. José María, OP. Cit. p.22.

época, pero sí se contemplada al interior de la administración, la cual tenía por objeto impedir la ejecución de las órdenes desbordadas e ilimitadas que emitiera la Corona.<sup>127</sup>

**d. Permanencia de las decisiones reales.** El Derecho Indiano en un comienzo trajo consigo dispersión y casuismo; luego, no existía una real seguridad jurídica en su aplicación a cada caso concreto.<sup>128</sup> Por ello se hizo obligatorio a los Virreyes y Gobernadores mediante las reales cédulas del 30 de enero de 1761.

“Que hicieran guardar en sus respectivos archivos las reales cédulas, expedientes etc; incluso los de vida reservada (estas con la reserva debida), para que sirvan de instrucción a sus sucesores; y que observasen y cumpliesen las reales cédulas dirigidas a sus antecesores como si fueran sido dirigidas a ellos mismos.

Por eso también se adoptaron medidas para lograr la autenticación de las reales cédulas mediante la sobrecarga del Consejo de Indias que debía acompañar a su envío... Que en 1713 se tuvo que recordar a las autoridades de esos territorios esta doctrina sobre la autenticación de las reales cédulas, con motivo de haberse descubierto que durante la guerra de sucesión, un individuo llamado Diego Fernando Guzmán, radicado en Londres, se había dado buena maña para falsificar la firma y el sello real, así como la de los Ministros del Consejo, expidiendo pasaportes y despachos a navíos ingleses para pasar a las Indias y comerciar.

Otra preocupación que fue necesario tomar para asegurar debidamente la llegada a su destino de las cédulas y órdenes reales, fue la de crear el cargo de gentil hombre de pliegos. El 27 de junio de 1720, al notificar a estas autoridades que el Consulado y Comercio de cargadores de Indias, que residía en Cádiz se había obligado a despachar anualmente a su costa ocho avisos, los cuatro a tierra firme y los otros cuatro a la Vera Cruz, se hacía constar que en cada uno de esos navíos había de viajar un gentil hombre de pliegos, nombrados por el Rey. Pero ante los inconvenientes y demoras que resultaban de estos nombramientos, fue suprimido este empleo al menos para el Nuevo Reino de Granada el 7 de noviembre de 1721”<sup>129</sup>

Es un principio de presunción de validez y efectividad de los actos de la administración, el cual constituyó la seguridad jurídica para los administrados, para este fin, se emplearon

---

<sup>126</sup> Véase en tal sentido, OTS. CAPDEQUI. José María, OP. Cit. p.23.

<sup>127</sup> Ibíd. p.23.

<sup>128</sup> Ibíd. p.23.

<sup>129</sup> Ibíd. p.23.

métodos que permitieran, la autenticación de los documentos públicos, como las reales cédulas y órdenes reales evitando la falsificación.

**e. La Revocación de las Ordenanzas.** La revocación era un mecanismo de retractación con motivo de la eventual ilegalidad, inconveniencia y perjuicios causados por las decisiones administrativas de las autoridades en la época. Este era un procedimiento que tenía plena efectividad.<sup>130</sup>

En el actual derecho administrativo este procedimiento es análogo a la revocatoria directa de los actos administrativos previsto en el Artículo 69 del C.C.A el cual prevé que :

“Los actos administrativos deberán ser revocados por los mismos funcionarios que los hayan expedido o por sus inmediatos superiores, de oficio o a solicitud de parte, en cualquier de los siguientes casos:

1. Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley.
2. Cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él.
3. Cuando ellos se cause agravio injustificado a una persona.”<sup>131</sup>

Revocatoria que se puede pedir o ejercitar en cualquier tiempo, salvo si se han utilizado los recursos por la vía gubernativa.

La otra forma de revocar los actos de la administración resulta con motivo de la interposición de los recursos de reposición y/o apelación previstos en el artículo 50 del citado C.C.A., el cual determina que, por regla general, contra los actos que pongan fin a las actuaciones administrativas proceden tales recursos para que se aclare, modifique o revoque la decisión.

---

<sup>130</sup> Véase en tal sentido, OPT. CAPDEQUI, OP. Cit. p.23.

<sup>131</sup> Código Contencioso Administrativo, Art.69.

Conforme al testimonio documental, la autoridad colonial hacía uso de la revocación de las ordenanzas cuando quiera que era evidente que con la decisión se causaba perjuicios a la Corona.

Un ejemplo de la práctica de este mecanismo se refleja en el siguiente documento:

“... Mas de pronto se da cuenta que está a punto de perder la parte mayor de su imperio, todo por las benditas ordenanzas de Valladolid. Pasa el problema a una junta y a la inteligencia y luces espirituales del Duque de Alba. Este le aconseja de revocar las ordenanzas y contentar a los encomenderos, dando las encomiendas de por vida, y con derecho de su sucesión por dos vidas.

...El emperador, asustado, decreta que en adelante habrá derecho de sucesión sobre las encomiendas. En la nueva España excepcionalmente, hasta el 1607, la sucesión se hará hasta por tres y cuatro vidas.”<sup>132</sup>

**f. Efectividad de las Sanciones Impuestas a las Autoridades Coloniales.** Este precepto consistía en la real aplicación de las sanciones, con ocasión del desvío o abuso de poder por parte de las autoridades coloniales.<sup>133</sup>

Para tal efecto, se denunciaba a los funcionarios por la presunta violación que consistía en la negligencia o el error no excusable, los cuales acarreaban una sanción más o menos proporcionada con la naturaleza de la infracción cometida.

“Nadie, por elevado que fuera su puesto podría sentirse libre de una orden punitiva, llegada desde España, lo mismo se castigó a los Regidores y Alcaldes Ordinario, y a los Gobernadores, Oidores de las Audiencias, Presidentes y Virreyes, sin excluir a las autoridades eclesiásticas. Unos y otros fueron objeto de amonestaciones y reprensiones públicas, en cuantía mayor o menor, de suspensiones de empleo y sueldo, así como de la obligación de reintegrar a la Real Hacienda cantidades indebidamente percibidas o satisfechas indebidamente. Todo ello, claro está, sin perjuicio de otras posibles responsabilidades de gravedad mayor que eran exigibles judicialmente, y de las que en su día podrían derivar de las visitas y juicios de residencia”<sup>134</sup>

<sup>132</sup> ARISTIZABAL ARBELAEZ OP. Cit. p.67.

<sup>133</sup> Véase en tal sentido. OTS. CAPDEQUI. OP. Cit. p. 23.

<sup>134</sup> OTS. CAPDEQUI. OP. Cit. p.24.

Las anteriores sanciones de carácter administrativo se instituían en favor de los intereses de la Corona, consistentes en multas y amonestaciones impuestas a las autoridades que incumplían con las funciones y competencias asignadas para cada cargo en los territorios gobernados.<sup>135</sup>

Las responsabilidades sobre los jueces no letrados y sus asesores se estableció en los últimos años del siglo XVII. El 22 de septiembre de 1793 se declaró a este respecto:

“Que los Gobernadores, Intendentes, Corregidores y demás Jueces legos a quienes la Corona nombra asesor, no sean responsables por las Providencias y sentencias que se dicten, y sus asesores; que dichos Jueces que no puedan valerse de otros asesores distintos de los que se les asignen, que si tuvieren razones para discrepar del dictamen de su asesor, dejen la cuestión en suspenso y consulten a su superioridad; y que los Alcaldes y Jueces Ordinarios, estén capacitados para nombrar sus propios asesores, tampoco sean responsables, salvo el caso de colusión o fraude en el nombramiento. Se completó la declaración anterior al ordenar el 2 de julio de 1800 que los territorios de las Indias fueran responsables por sí solos los asesores, en todas aquellas causas o pleitos de derechos que fallen los jueces no letrados, conforme a su dictamen y que en los asuntos gubernativos compartieran la responsabilidad con sus asesores los Jueces no letrados.”<sup>136</sup>

Las autoridades judiciales no respondían de las providencias y sentencias que en virtud de los juicios se adoptaran. Sin embargo, si se demostraba colusión o fraude en el nombramiento de los asesores, se hacía responsable el asesor por las determinaciones tomadas. En las decisiones gubernativas se hace responsable la autoridad y el asesor que expidió el acto.<sup>137</sup> Luego, es un principio de punibilidad y efectividad de las sanciones que no hacen que se deje al arbitrio las determinaciones administrativas y judiciales.<sup>138</sup>

---

<sup>135</sup> Véase en tal sentido. OTS. CAPDEQUI.OP. Cit. p.24.

<sup>136</sup> OTS. CAPDEQUI OP. Cit. p.25

<sup>137</sup> Véase en tal sentido, OTS. CAPDEQUI.OP.Cit.p.25.

<sup>138</sup> *Ibíd.*, p.25.

Como se analizará con posterioridad, la omisión o desconocimiento de los principios de la obligación de informar a la Corona, la Real Confirmación, y los abusos y extralimitaciones de poder, daban inicio a los juicios de residencia o visitas que al final del cumplimiento del debido proceso administrativo, establecían e imputaban condenas significativas si se encontraba culpable al presunto responsable.

### **3.2 ABUSO O DESVIO DE PODER**

El abuso o desvío de poder de las autoridades coloniales (Regidores, Alcaldes ordinarios, Gobernadores, Oidores de las Audiencias, Presidentes y Virreyes) con ocasión del ejercicio de sus funciones, tuvo serias consecuencias.

En primer lugar, a los funcionarios públicos les fue claramente delimitadas y precisadas sus funciones, se les señaló el ámbito de aplicación en la producción de los distintos actos administrativos, la competencia, el objeto, la motivación y finalidad de las distintas actuaciones administrativas y su incumplimiento, desvío o abuso conllevaba la adopción de amonestaciones y reprensiones públicas o la imposición de multas, en cuantía mayor o menor, de decisiones relacionadas con la suspensión de empleos y sueldos, así como de la obligación de reintegrar a la Real Hacienda las cantidades indebidamente percibidas o satisfechas indebidamente, sin perjuicio de la deducción de otras posibles responsabilidades de mayor gravedad exigibles judicialmente y de las que se pudieran derivar de las visitas y Juicios de Residencia.<sup>139</sup>

En consecuencia, unas autoridades ejercían control sobre los actos de otras autoridades coloniales cuando quiera que se configuraba un desvío o abuso de poder, y que surgió con motivo de las quejas de los particulares.

---

<sup>139</sup> En tal sentido véase, OTS CAPDEQUI. OP. Cit. p. 15

Los siguientes testimonios documentales evidencian tales desvíos o abusos de poder, de lo cual se pueden colegir tres modalidades o clases de cargos, a saber: abuso pleno de poder, malos tratos a los particulares y violación del secreto y entorpecimiento de visitas.

### **3.2.1 El Abuso Pleno de Poder**

Se daba cuando quiera que los funcionarios de manera ostensible abusaban del poder y sobrepasaban los límites establecidos para el ejercicio del mismo. Se daba cuando algunas autoridades coloniales traspasaban su propia competencia, y so pretexto del ejercicio de sus funciones abusaban de las que les eran atribuidas. Por esta razón, se iniciaban investigaciones en su contra.

“En la segunda visita se hizo al oidor Juan Rodríguez de Mora un cargo en esta materia. En la residencia que había tomado al oidor Auncibay, había enviado al escribano Rodrigo de Torices a recibir la declaración a Juan de San Miguel, quien se encontraba enfermo y en cama. Como la declaración de éste comprometía a Auncibay en el punto relativo haber tomado fuerza a los indios mucho oro so pretexto de tratarse de ídolos que los naturales adoraban en sus santuarios, el Licenciado Rodríguez de Mora se negó a aceptarla, obligando al declarante a modificarla en contra de su voluntad.

El contenido de éste y otros cargos determinaron que el Consejo lo juzgara culpable, remitiendo la pena al final de la sentencia, en la cual se le sanciona contra años de suspensión de cualquier oficio de justicia o gobernación en las Indias y se le multa en quinientos ducados.”<sup>140</sup>

Otra investigación muestra las peticiones ilegales de funcionarios reales. Esta situación se consideraba como constitutiva de abuso de poder, ya que las competencias estaban expresamente señaladas no pudiéndose utilizar el cargo para fines diferentes a los establecidos, presupuesto que es conservado hoy en nuestro actual derecho administrativo, pues resulta claro que no se puede abusar del poder conferido, y el acto o decisión que así lo hiciere adolece de nulidad, y que en la época se sancionaba con la suspensión del funcionario o la imposición de multas.

---

<sup>140</sup> MAYORGA GARCIA OP. Cit. P.352

“Al fiscal Orozco se le acusó de haber pedido (siendo ilegal la petición) que se despacharan varios jueces a las diferentes ciudades, entre los cuales se nombró al capitán Diego de Ospina a quien se dio comisión que le facultaba para que en el caso de que no pudiera ir a todas las ciudades nombrara los jueces que quisiera como subcomisionados, como en efecto lo hizo, produciendo con tales nombramientos, como era de esperar, numerosas molestias y agravios. Este cargo fue juzgado como culpa grave con una condenación final de cincuenta ducados de oro.”<sup>141</sup>

Otros cargos se referían al abuso que el fiscal había cometido con el capitán Antonio de Olaya. A la llegada de Orozco de Santafe, Olaya le había facilitado una casa para que viviera en ella mientras conseguía alojamiento definitivo, entendiéndose, claro está, que el préstamo se hacía por un tiempo reducido. Sin embargo, Orozco retuvo la casa durante veintidós meses contra la voluntad de su propietario, sin pagarle suma alguna, a consecuencia de lo cual Olaya se vió obligado a permanecer en el campo todo ese tiempo. Hacia febrero de 1581, Olaya volvió a solicitar a Orozco que le devolviera su casa pues deseaba ubicarse en Santafe en razón de una enfermedad que padecía. El fiscal no accedió, viéndose obligado Olaya a permanecer en el campo, donde murió por Semana Santa.

Sobre el primero de estos dos cargos no se pronunció el Consejo, remitiendo su contenido a la demanda colocada sobre este punto por los interesados. Al segundo se le aplicó la calificación de culpa.

En la tercera visita se hicieron también al oidor Lorenzo de Terrones algunos cargos por abuso de poder.<sup>142</sup>

### 3.2.2 Malos tratos a particulares

“En la segunda visita se hicieron al oidor Juan Rodríguez de Mora, varios cargos referentes a malos tratos inferidos a particulares. Tal vez el más importante fue el relativo a un incidente que tuvo con Andrés Recuero, cuando éste fue a pedir justicia en la residencia del licenciado Auncibay, momento en el cual Rodríguez

---

<sup>141</sup> *Ibíd.*, p.352.

<sup>142</sup> MAYORGA GARCIA Op. Cit. Ps. 352-353

de Mora, con el propósito de atemorizarle lo miró fijamente a la cara diciéndole: “yo os veo que habéis cometido grandes pecados contra Dios”, y por esos dando gritos diciendo qué pecados le veía que había cometido. Tan grande fue su turbación, que a los pocos días falleció.

Este cargo ocasionó que el Consejo lo juzgara por “culpa grave” y condenara al oidor a un año de suspensión de oficio y de cualquier cargo de juez o de gobernación.

Con culpa y remisión de la pena al capítulo final de la sentencia, fue también condenado por haber ultrajado a Recuero después de muerto.

El incidente se presentó cuando en el trámite de un proceso le tocó referirse a Recuero, lo cual hizo en los peores términos, diciendo que había sido el mayor bellaco, más mal cristiano y mal hombre que había habido. Alguien le replicó, diciendo que no hablara de esa manera de alguien que había muerto y en lugar de enmendarse repitió sus insultos.

Otro cargo que se hizo consistió en haber afrentado y tratado de mala manera al escribano de cámara de la Audiencia Francisco Velásquez porque su declaración en la residencia que Rodríguez de Mora tomaba a Auncibay afectaba a éste. A consecuencia de las presiones, Velásquez no solo no dijo lo que sabía sino que, para evitar mayores complicaciones, afirmó no acordarse de nada. El Consejo lo juzgó “culpa” y ordenó remitir la pena al capítulo final de la sentencia en la que se lo sancionó con tres años de suspensión de cualquier oficio de justicia o gobernación en las Indias y con una multa de quinientos ducados.

Al fiscal Miguel de Orozco se le hicieron en la segunda visita dos cargos. Había tratado mal a varios funcionarios de la administración municipal y a algunos encomenderos cuando en el curso de la vista -que, como ya se vió, fue bastante accidentada-, éstos se negaron a obedecer una provisión que iba contra las comisiones despachadas al visitador, aduciendo con toda lógica que la provisión cuya observancia se pedía había sido elaborada por el Presidente Lópe de Armendáriz y el oidor Zorrilla, a la vez que las que obraban en poder del visitador provenían del Rey. Por estas afrentas, fue condenado Orozco por el Consejo en “culpa”<sup>143</sup>

### 3.2.3 Violación del secreto y entorpecimiento de visitas:

“En la segunda visita le fue hecho un cargo al licenciado Rodríguez de Mora. Se le imputaba haber dicho al escribano de Cámara Juan del Albizco, estando en

---

<sup>143</sup> Ibíd. ps. 260, 261.

Audiencia Pública, que asentara que juraba a Dios y a una cruz que el capitán Francisco de Alba era su enemigo capital porque la había puesto en la visita una demanda y que tendría por enemigos capitales a todos los que pidiesen algo contra él en la visita, palabras que repitió algunos días después en otra audiencia pública. Este cargo le ocasionó a Rodríguez de Mora “culpa” por parte del Consejo y una condenación en veinte ducados.

En la misma visita recibió el fiscal Miguel de Orozco un cargo, consistente en haber dado orden de que se leyese un pregón en el cual se conminaba a los alcaldes, regidores, encomenderos y alguaciles mayores citados por el visitador Monzón para tratar con ellos la supresión del servicio personal y algunos otros de la visita, al no acudir a la cita amenazándolos con la pena de muerte, desacato que ocasionó un gran alboroto en la ciudad en todo el Reino. La decisión de este cargo por parte del Consejo fue remitida a la determinación tomada en otro proceso.”<sup>144</sup>

### **3.3 ENRIQUECIMIENTO INDEBIDO.**

Lo que en la actualidad está catalogado como un delito contra la administración pública, que genera investigación y sanción penal, sin perjuicio de las sanciones disciplinaria, fiscal y administrativa que haya lugar para el servidor público, estaba ya previsto como sancionable por el derecho indiano.

Las causales que a continuación se estudiarán, generaban incremento patrimonial ilícito en las arcas de los funcionarios que manejaban la hacienda pública, que sin ningún motivo y causa legítima, acumulaban riquezas, no obstante que la Corona Española, controlaba las actuaciones de los funcionarios tendientes a que obtuvieran ingresos en forma indebida por conceptos distintos de su salario, prohibía recibir dádivas por parte de particulares que antes de dar los presentes por amistad los daban por obtener privilegios, al igual que prohibía realizar negocios entre los funcionarios y particulares.

#### **3.3.1 La realización de negocios con los particulares.**

La realización de negocios entre las autoridades y los particulares, podría generar un incremento patrimonial no justificado puesto que se consideraba que por el hecho de estar investido de determinado cargo, un funcionario podría obligar indirectamente a su cocontratante particular a que le pagara una suma exorbitante de dinero en virtud del contrato o negocio jurídico a realizar. En realidad, como puede observarse, no es que *per se* la realización de negocios con los particulares constituyera un enriquecimiento indebido, sino que se juzgaba que con ocasión de los mismos podría llegar a configurarse en los términos señalados, amén del surgimiento de una causal de incompatibilidad que obligaría al funcionario a declararse impedido para conocer de cualquier asunto relacionado con su contratista particular so pena de quedar incurso en causal de recusación.

“En la tercera visita se hicieron al oidor Lorenzo de Terrones varios cargos por realizar negocios, siendo su principal modalidad vender las cosas por un precio superior a su valor real lo que era tolerado por los adquirentes, generalmente personas que tenían en ese momento pleitos pendientes en la Audiencia.

Se le acusó de haber recibido de Diego Holguín una mula gris que luego vendió al capitán Luis de Colmenares en cien pesos cuando éste tenía pleitos en la Audiencia no siendo su valor superior a cincuenta. En la misma línea, se le imputó el haber recibido de Antonio Beltrán de Guevara una mula rucia que luego vendió a otro pleiteante con cien pesos, siendo su valor inferior a cuarenta, y el haber recibido de Bartolomé de Másmela una mula rucia cuando visitaba el partido de Ubaté, donde se hallaba la encomienda de Másmela, mula por a que Terrones envió a cambio un caballo que valdría aproximadamente cuarenta pesos, a la vez que vendió la mula en cien ducados de Castilla. Otro cargo contra el oidor en esta materia fue el haber vendido una mula baya al capitán Juan de Campos en cien ducados de castillo al tiempo que éste tenía pleitos en la Audiencia.

El Consejo determinó colocar “culpa” a Terrones, remitiendo la pena al final de la sentencia. En ésta, se lo sanciona con ocho años de suspensión del oficio de oidor y privación perpetua del ejercicio de esta plaza en la Audiencia de Santafe”.<sup>145</sup>

### 3.3.2 Recibir Regalos.

---

<sup>144</sup> *Ibíd.* p. 368

<sup>145</sup> *Ibíd.* p. 372-373.

Esta conducta que genera hoy sendas investigaciones disciplinaria y de carácter penal con motivo de la comisión de faltas y de hechos punibles -cohecho propio e impropio-, también se sancionaba desde el derecho indiano porque desde allí se consideró que con ella se afectaban los principios de imparcialidad, transparencia y objetividad, tornándose las decisiones en parcializadas ya que fundamentalmente se producían en contraprestación de las dádivas recibidas. Desde esa época se detectó que los funcionarios recibían tales dádivas con anterioridad, durante y aún después del pronunciamiento de la autoridad administrativa para que las decisiones fuera en determinado sentido.

“Otra de las maneras, y tal vez la más importante, como los diferentes funcionarios o sus familias incrementaban sus ingresos, era la recepción de obsequios de aquellos interesados en agradar a los administradores de justicia, bien para buscar la solución favorable de un litigio pendiente o para asegurar de antemano el eventual.

En esta línea, en la segunda visita se iniciaron contra el oidor Juan Rodríguez de Mora varios cargos por haber recibido su esposa diferentes regalos, la mayoría de los cuales le habían sido entregados por el oidor Auncibay, quien de esta manera pretendía asegurar, como aseguró, el buen resultado de la residencia que le tomaba el oidor Rodríguez. El Consejo colocó “culpa” al oidor Rodríguez, remitiéndose la pena final. Doña Ana de Villafañe, que así se llamaba su esposa, había recibido del oidor Mesa, testaferro de Auncibay, un águila de oro y esmeraldas que valían quinientos pesos así como dos anillos de oro con esmeraldas, uno de los cuales valía cuarenta. La mujer de Mesa, doña Ana de Heredia le había entregado un manto de seda que valía entre 20 y 25 pesos y dos varas de grana que valían diez pesos. Finalmente, el mismo Auncibay le había regalado ropa de mantas por valor de cien pesos. A consecuencia de estas actuaciones de su esposa, el Consejo condenó a Rodríguez de Mora a tres años de suspensión de cualquier oficio de justicia o gobernación de las Indias, como también al pago de quinientos ducados”.<sup>146</sup>

### 3.3.3 Conclusión.

En la actualidad, frente al plano administrativo se genera una investigación disciplinaria y en materia penal se considera un delito autónomo. Se trata de un delito contra la administración pública. Hoy en día, además, este comportamiento implica que la

---

<sup>146</sup> *Ibíd.* p. 378.

determinación administrativa que se adopte por una autoridad administrativa, se considere expedida en forma irregular o por abuso o desvío de poder, lo cual conlleva su anulación.

En la época de la colonia, la concusión era una conducta sancionable administrativa y penalmente como generadora de una modalidad especial de corrupción en los distintos trámites por parte de los funcionarios públicos.

“En materia de concusión, recibieron cargos solamente dos funcionarios: el oidor Lorenzo de Terrones, en la tercera visita y el Presidente Villalba, en la sexta.

Terrones había hecho que el capitán Colmenares le mandara hacer un pie de plata por valor de noventa pesos, no dándole luego nada por él. El Consejo condenó a Terrones con “culpa”, remitiendo la pena al final de la sentencia.

Con “culpa”, pero en este caso sin remisión al final, fue sancionado por haber pedido al capitán Diego de Ospina una esmeralda grande que valía más de trescientos pesos cuando éste tenía pleitos en la Audiencia, haciéndole dar recibo en que se hacía constar que había recibido cien pesos por ella; haber recibido una mula de Cristóbal López, haciéndole dar recibo sin haber dado nada por ella; y por haber su mujer entregado a Juan León del Castillo algunos pañuelos y tocadores para que se los vendiera y en razón de ser éste pleiteante, haber recibido más de lo que valía.

Del cargo de haber pedido a Cristóbal Calvijo como rescate por una espada con que había reñido una pendencia otra que le había visto comprar cuyo valor ascendía a cuarenta pesos, fue absuelto Terrones por el Consejo, que consideró no haberse aportado pruebas suficientes para aplicar ninguna sanción. Igual decisión, aunque sin motivarla, adoptó el Consejo en los cargos que se imputaron al oidor consistentes en haber recibido del encargado de las carnes durante el año de su gestión, lenguas, lomos y otros regalos, pidiéndolo por no haberle dado durante dos semanas y en haber recibido de una monja una imagen por valor aproximado de sesenta pesos sin darle nada por ella.”<sup>147</sup>

### **3.3.4 Recibir préstamos.**

Desde la óptica del derecho administrativo al funcionario público le está prohibido recibir préstamos de la persona que en determinado momento se investigue. De presentarse esta

---

<sup>147</sup> *Ibíd.*, p. 385

conducta, ella podría generar tanto una investigación penal por la comisión de los delitos de cohecho propio e impropio como una investigación de carácter disciplinario, por cuanto la misma se involucra tanto en el ámbito penal como en el disciplinario. A su vez, la consecuencia de recibir préstamos de una persona genera un conflicto de intereses, porque la decisión que se llegara a tomar sería favorable en uno u otro sentido, dependiendo de si se accedió o no a las peticiones del funcionario.

También en la época colonial se sancionaba tal conducta, en la medida en que existiera un acerbo probatorio, según se desprende del siguiente texto.

“Otra manera que tenían los ministros de la Audiencia de aumentar sus ingresos era recibir préstamos, con lo que generaban una serie de compromisos y favores que se pagaban después con una administración de justicia parcializada o con la tolerancia ante ciertas faltas. Por tal razón, la Corona, por intermedio de los visitadores, fue siempre remisa a aceptar este tipo de negocios, de los que tenemos constancia en la tercera visita. Veamos los cargos que se hicieron en ella sobre esta materia.

El Oidor Lorenzo de Terrones recibió un cargo, consistente en haber recibido prestados del contador Lasarte mil ducados de Castilla. El Consejo consideró que no se habían aportado las pruebas suficientes para deducir a Terrones alguna responsabilidad, en razón de lo cual fue absuelto.”<sup>148</sup>

### **3.3.5 No pagar deudas**

El no pagar deudas podría eventualmente enmarcarse como una falta disciplinaria del servidor público. Justamente, el Código Disciplinario sanciona la conducta del servidor consistente en adquirir préstamos sin la aprobación de la entidad pública en la cual labora o de la Superintendencia Bancaria.

También, en el régimen colonial, tal conducta era sancionable.

---

<sup>148</sup> *Ibíd.*, p. 386

“Esta conducta, que podría considerarse tanto en el apartado referente a faltas contra la dignidad de la justicia como en este relativo al enriquecimiento indebido, generó algunos cargos tanto en la tercera como en la quinta visita.

En la tercera se imputó al oidor Lorenzo de Terrones no pagar la ropa blanca que mandaba hacer en casas particulares y no haber pagado a quien se lo había prestado un caballo que había muerto a causa de una cornada. De ambos cargos fue absuelto por el Consejo, que motivó su decisión en el sentido de ser general el uno y no haberse probado el segundo”.<sup>149</sup>

### 3.4 LA PARCIALIDAD DE LOS MAGISTRADOS

Los funcionarios judiciales, tienen la obligación de administrar justicia de forma objetiva y sin ninguna coacción, que les implique desviar sus decisiones en determinado sentido, con respecto a los casos que se ponen bajo su conocimiento.

En la época colonial, la parcialidad de las autoridades que afectaba la objetividad de sus decisiones, se podía estructurar con fundamento, entre otras, en situaciones tales como la amistad con personas influyentes, la cual podría generar además en conflictos de intereses, motivo por el cual se adelantaron varias investigaciones que concluyeron en sendos procesos tanto para sancionar como para impedir en lo sucesivo tales prácticas indebidas que cuestionaban el sentido de la justicia.

“En la visita que concluyó Zambrano a la Audiencia recibió el Oidor Terrones dos cargos: que había tenido “estrecha y particular” amistad con algunos oficiales reales, mercaderes y, en general, con las personas ricas, a quienes favorecía en los pleitos. Fue hallado culpable por el Consejo. De otro, en cambio, relativo a haberse dejado acompañar de pleiteantes y otras personas, fue absuelto, en razón de lo general de la acusación.

Los cargos y el fallo sobre ellos fueron en el caso del Oidor Luis Enríquez similares a los que se hicieron a Terrones. Sin embargo, a Enríquez se le imputó haber tenido gran amistad con los Oficiales Reales y otros hombres ricos de Santafé, a los que favorecía en los pleitos, acusación de la que fue encontrado

---

<sup>149</sup> *Ibíd.*, p. 386

culpable por el Consejo, sin que se haga mención de los mercaderes, a los que por sus tratos en esta materia era sin duda más aficionado al oidor Terrones.”<sup>150</sup>

### 3.5 DILACIÓN DE CAUSAS

Los funcionarios judiciales, tenían la obligación de fallar con diligencia, sin dilatar injustificadamente los asuntos que llegaran a su conocimiento. Sin embargo, se presentaban casos de extemporaneidad, los cuales causaban perjuicios a las partes, en cuanto a la inejecución, a dejar de impulsar decisiones o no adelantar los procesos de su competencia, todo lo cual se consideró como el producto de un tráfico de intereses que traía consigo la mala intención y distorsionada forma de administrar justicia en las colonias.

“En la segunda visita se hicieron contra el fiscal Miguel de Orozco dos cargos, el primero de ellos por no haber ejecutado una sentencia proferida por el gobernador de Cartagena contra Martín Alfonso De Los Ríos, consistente en pérdida de bienes e indios por haber muerto en un desafío a Pedro de la Duina. Por lo visto, Orozco, luego de que la sentencia quedó en firme, dejó pasar un año sin pedir cosa alguna contra De Los Ríos, al parecer por hallarse ocupado en otros menesteres, concretamente en la prisión del visitador Monzón. El Consejo absolvió al fiscal del cargo, ordenando se expidiera una Cédula Real a fin de que se cobrara los bienes de De Los Ríos.”<sup>151</sup>

### 3.6 EXTRALIMITACIÓN DE FUNCIONES.

Las autoridades coloniales tenían delimitadas sus atribuciones, potestades y facultades para la actuación en el plano administrativo. Pese a ello, se extralimitaban en sus actuaciones provocando conflictos entre ellos. En esta medida era necesario detener tales situaciones que en ocasiones eran fuente de arbitrariedad entre los funcionarios, como se verá a continuación.

---

<sup>150</sup> *Ibíd.* p. 389

<sup>151</sup> *Ibíd.* p. 451

### 3.6.1 Intromisión en asuntos eclesiásticos

Aunque en estricto sentido no fue considerada como una causal para condenar a un funcionario, si se extralimitaban y usurpaban competencias religiosas, se les amonestaba verbalmente o por escrito, pero sin imputar condenas más gravosas.

“En esta materia se hizo un cargo en la tercera visita a todos los oidores; se les imputaba haberse entrometido en proceder contra clérigos y frailes y haber conocido de cosas eclesiásticas. El Consejo decidió absolver a los inculpados.

Otro cargo, también contra todos los oidores, señalaba que se habían entrometido a conocer entre religiosos de curatos y beneficios, quitando los curatos a algunos de ellos. Como en el caso anterior, el Consejo determinó absolverles”<sup>152</sup>.

Pese a lo anterior, sí se determinó una sanción por el nombramiento de autoridades de ejecución exclusiva del cabildo, por cuanto ello sí se consideraba una extralimitación de funciones.

### 3.6.2 Conocer en una causa estando recusado

Otra causal específica de extralimitación consistía en que si un funcionario que había sido recusado, conocía y decidía sobre un proceso en el que hubiera intereses -ya sea por amistad íntima o enemistad-, incurría en ella puesto que se consideraba que estaría ejerciendo funciones sin competencia.

“El único cargo que se hizo en esta materia fue en la tercera visita contra el Oidor Vásquez de Cisneros. Se le imputó no haberse abstenido del conocimiento de los pleitos en que intervenía Gaspar Núñez a pesar de haberlo éste recusado y hallarse admitida la recusación y le absolvió.”<sup>153</sup>

---

<sup>152</sup> *Ibíd.* p. 467

<sup>153</sup> *Ibíd.*, ps. 472-473

## **4 RÉGIMEN ECONÓMICO ADMINISTRATIVO**

### **4.1 LA REAL HACIENDA**

Constituyó el manejo del erario de la corona española (ingresos y gastos), conformada por reglamentaciones, normatividad y tribunales de fiscalización que inspeccionaban y vigilaban los destinos de los dineros y bienes recaudados en las Indias Occidentales.

Además, constituyó una de las divisiones de la Real Audiencia, la cual se encuentra regulada en las Leyes Nuevas de 1542, en las Ordenanzas de 1563, Capítulos 58 al 66, y en otras disposiciones.

La Real Audiencia en lo tocante con los procesos de carácter fiscal, establecía un trámite preferente a cualquier otro proceso, puesto que se consideraba de vital importancia establecer la responsabilidad subsiguiente frente al manejo de dinero y bienes españoles, todo lo cual sirve de antecedente para estudiar hoy el proceso de responsabilidad fiscal que conforme a la Constitución Política (Art. 268, numeral 5) y a la Ley (610, sancionada el 15 de julio de 2000) se tramita por la Contraloría General de la República, la Auditoría General de la República y las Contralorías Departamentales, Distritales y Municipales, cuando se considere que luego de la gestión fiscal se ha incurrido en detrimento patrimonial por parte de quienes tienen a su cargo la percepción, recaudo, manejo, administración, inversión o gasto de recursos y bienes públicos o de origen público.

Dos eran los órganos encargados de recibir el informe pormenorizado de las cuentas que se rendían. En primera instancia se informaba anualmente al Consejo Superior de Indias y en segunda instancia, cada tres meses, a la Casa de Contratación de Sevilla.

Sobre el particular, el autor Mayorga García, en su obra tantas veces citada, señala algunas actuaciones de carácter administrativo, así:

**“1. Necesidad de los pleitos fiscales:** este punto se encuentra regulado en las Ordenanzas de 1563. Se ordenaba que los pleitos relativos de la Real Hacienda se determinaran antes que los demás, para lo cual debían reunirse los jueves por la tarde el oidor más antiguo, el fiscal y los oficiales de la Real Hacienda a estudiar el estado de cada negocio según la relación del libro respectivo.

Esta exigencia se reiteró en 1649, 1653 y 1655, año éste en que se insiste a la Audiencia cumpla las disposiciones que ordenan tramitar preferentemente los pleitos fiscales tocantes a la Real Audiencia .

**2. Obligación de tomar cuenta a los oficiales reales:** En las Leyes Nuevas la obligación de la Audiencia consistía en vigilar el cumplimiento de la obligación impuesta a los oficiales reales de enviar cuenta pormenorizada de lo cobrado por cualquier concepto anualmente al Consejo y cada tres años, a la Casa de Contratación.

Esta función de vigilancia se va a convertir en una función de fiscalización más directa en 1565, cuando se ordena a la Audiencia tomar anualmente las cuentas de la Real Hacienda a los oficiales y enviarlas al Consejo donde, desde la fundación del Tribunal de Santafe, no se habían recibido cuentas sobre el movimiento de la Real Hacienda en el Nuevo Reino. Esta orientación es la seguida por las Ordenanzas de 1563, que van a especificar que las cuentas debían ser tomadas por el Presidente y dos oidores a los oficiales reales en principio de cada año sobre el movimiento del año anterior y estar fenecidas a finales de febrero, debiendo enviarse un traslado de ellas al Consejo. Por esta labor ganaría cada oidor 25.000 maravedises de ayuda de costa, cifra sobre la que va a insistir (como también sobre la obligación de tomar las cuentas) en 1575.”<sup>154</sup>

La Real Hacienda que conformaba el manejo y destino de los dineros reales permaneció sin grandes modificaciones en el Siglo XVIII. En primera medida lo correspondiente a la recaudación de dinero era atribuido directamente a personas que desempeñaban un cargo especialmente asignado, esto es, los oficiales reales de la hacienda compuestos por un tesorero, un contador, un factor y un veedor.

---

<sup>154</sup> MAYORGA GARCÍA, OP. Cit. p 139.

“Funcionarios que tenían tareas tan importantes para la prosperidad continuada y la seguridad del estado y reunía el poder administrativo y judicial, debían, evidentemente, seleccionarse con el mayor cuidado y diligencia posibles. Sus cargos, sin embargo, como muchos otros en las Indias, eran cubiertos por venta al mejor postor ya antes del fin del siglo XVI, y los beneficiarios frecuentemente poseían pocas o ninguna de las condiciones que se hubieran requerido. En verdad, por la incapacidad, ignorancia o deshonestidad de tales funcionarios, la Corona debe de haber perdido muchas veces más de lo que ganó con la venta de los cargos.

Los oficiales del tesoro no podían ausentarse de la ciudad en que residían sin licencia del virrey o de la Audiencia, ni de la provincia sin autorización del rey. Tenían que dar fianza por sí mismos y sus elegidos; cada uno, o su fiador, podía ser responsabilizado plenamente por el delito de cualquiera de ellos. Se les prohibía en operaciones comerciales, fletar barcos, explotar minas, molinas de azúcar o pesquerías de perlas, directamente o por intermedio de otros, so pena de pérdida del cargo y confiscación de sus bienes; asimismo, desde 1582, no podían casarse con ningún pariente hasta el cuarto grado de otros funcionarios de su distrito vinculados con el tesoro. También, al menos desde la época de Felipe IV, tenían que presentar un inventario de toda su propiedad, real o personal, al recibirse del cargo, pues presumía la Ley, y no sin razón, que si en adelante se enriquecía, ello era a expensas de la Corona.”<sup>155</sup>

El control sobre estos funcionarios reales se manifestaba en la obligación de solicitar licencia y autorización real, en el deber de fianza y en prohibiciones que, de no cumplirse, generaban conflictos de intereses con los particulares, inhabilidades e incompatibilidades, todas las cuales, en nuestra actualidad, se encuentran vigentes dentro de un régimen especial para los funcionarios públicos.

---

<sup>155</sup> HARING, OP, Cit. ps. 305 - 306

## 4.2 LA CASA DE LA MONEDA.

Creada en 1618, durante el Gobierno del Presidente Juan de Borja, era el ente encargado de realizar las funciones de acuñación de monedas que habrían de servir para las operaciones de intercambio. Sus funciones permanecieron intactas durante toda la colonia y se mantuvieron en igual sentido hasta cuando a partir de 1870 se autorizó la creación de bancos de emisión, luego sustituidos por las juntas de emisión creadas en 1898 y posteriormente por el Banco de la República a partir de 1923. Desde 1941, la Casa de Moneda pasó a ser administrada por éste último y a partir de 1992, según lo previsto por la Constitución Política de 1991 y la Ley 32, sancionada en 1992, es hoy una dependencia especial del Banco de la República integrada por la fábrica de cospeles, la planta de acuñación y la imprenta de billetes.

Lamentablemente en la época colonial los funcionarios que desempeñaban cargos en la Casa de la Moneda no los cumplían con total idoneidad puesto que, como todos los cargos oficiales, eran vendidos al mejor postor.

“En 1702, por ejemplo, el puesto de tesorero administrador fue comprado a perpetuidad por el conde de San Juan de Lurigancho por ochenta mil pesos. En el curso de los siglos XVI y XVII, sin embargo, la técnica de refinar metales preciosos así como la manufactura de moneda siguieron siendo muy defectuosas, y el fraude en el peso y título de la moneda era general. Debido a lo burdo de las matrices, eran comunes las falsificaciones hechas por los indios, lo mismo que el cercenamiento de monedas. Esto parece haber sucedido especialmente en el virreinato del Perú, donde las monedas provenientes de Potosí resultaban conocidas. Hubo reiteradas órdenes reales, en el siglo XVII, tendientes a recolectar todas las monedas de baja ley o fraudulentas en las Casas de Moneda, fundirlas y reacuñarlas de acuerdo con la ley, pero surtieron poco efecto.

A pesar de las nuevas reglamentaciones continuó en las casas de Moneda la adulteración en pequeña escala. Nueva España estaba aún inundada con moneda rebajada o cercenada, de acuñación anterior a 1728, y con piezas de oro liviano de Perú. Finalmente, en 1752, Fernando VI ordenó al Virrey que rescatara la antigua moneda al cambio normal, es decir a expensas de la Corona dentro de un tiempo límite determinado. Las monedas extranjeras y falsificadas y la moneda ‘provincia’ (moneda de plata, de título real superior al declarado, enviada desde España) continuaron siendo un problema insoluble. Como los intrusos ingleses y

holandeses sacaban monedas buenas de las colonias caribes a cambio de moneda extranjera rebajada, la Casa de Moneda mejicana labró desde 1786 un tipo especial de plata de peso menor especialmente para Cuba y Caracas, donde las operaciones de contrabando eran más activas.

Las provincias hispanoamericanas siempre sufrieron escasez de moneda de plata menores y ausencia completa de moneda de cobre o vellón para cambio pequeño. La pieza mínima de plata emitida por las Casas de Moneda era el medio real, y los granos de cacao continuaron usándose entre los indios para sus pequeñas transacciones hasta entrado el siglo XIX. Los comerciantes minoristas de México también crearon monedas llamadas ‘tlacos’ como instrumento para el comercio diario, con gran pérdida e inconvenientes para los blancos pobres y los indios. Carlos III, en 1767, ordenó al virrey prohibir estas monedas, y en ese año y en los posteriores se consideró la posibilidad de acuñar vellón en las colonias. Pero el edicto oficial sobre los ‘tlacos’ resultó inoperante, y los mismos continuaron circulando en México mucho después del fin del régimen colonial. La acuñación de moneda de cobre tropezó con la persistente posición de los intereses mercantiles y financieros representados en el consulado, y sólo en 1814 se puso en circulación moneda de vellón de dos, cuatro y ocho maravedís.<sup>156</sup>

En el Siglo XVIII, se introdujo una reforma radical, mediante las ordenanzas dictadas por Felipe V, el 9 de julio de 1728. La Casa de la Moneda tuvo un cambio significativo al dejar de celebrar contratos de índole administrativo con particulares para dar paso a un verdadero control ejercido por la corona española mediante superintendentes y veedores, quienes al igual que los demás oficiales reales debían presentar informes de su actuación. Las nuevas ordenanzas dieron un giro al manejo de la casa de la Moneda, más aún en cuanto a los titulares de su gestión. Sin embargo, pese a este traslado de competencias que se dio, siguió y conservó el carácter de ente administrativo del tesoro en unidad monetaria.<sup>157</sup>

---

<sup>156</sup>Ibíd. ps.315-318.

<sup>157</sup> Ibíd. p.317.

### **4.3 INSTITUCIONES SOCIOECONÓMICAS.**

La conformación de la Organización Indiana se estructuró con las siguientes instituciones de carácter socio-económico las cuales aseguraban la actividad productiva de la época. En esta medida la Corona española en la Nueva Granada ejerció un poder y control administrativo por los abusos que se presentaran en el funcionamiento de dichas instituciones.

#### **4.3.1 La Encomienda.**

Esta institución consistía en encomendar determinado grupo de indígenas a un conquistador y a sus descendientes a título vitalicio, con la obligación de evangelizarlos y protegerlos, para recibir como contraprestación servicios personales y laborales.

La encomienda constituyó una fuente de abusos y arbitrariedades contra los indios, por lo cual fue abolida por las Leyes Nuevas en 1542; sin embargo, luego se restablecieron a petición y protesta de los encomenderos que tenían absoluta competencia para abusar de tal título. Para la protección de los indios y con el objeto de contrarrestar tales arbitrariedades, se crearon los llamados corregimientos indígenas.

Pese al establecimiento de este control, por parte de los corregimientos se seguían cometiendo abusos, por lo que se abrió la posibilidad de elevar estas quejas directamente a la Real Audiencia para que se realizara visitas a los particulares.

#### **4.3.2 El Resguardo.**

Este órgano indígena se creó con el propósito de impedir el exterminio total de los grupos y comunidades indígenas a cargo de los españoles.

Las comunidades dirigidas por su Cacique congregaban a los indígenas e intentaban seguir con las costumbres y con la organización política y cultural de sus pueblos. Pero la realización de este propósito era casi nula, puesto que la transculturización y la suplantación de sus instituciones, no permitieron que los indígenas tuvieran libertad ni de culto, ni autonomía en los distintos niveles de su organización.

#### **4.3.3 La Mita.**

Fue creada en favor de los españoles más que para los indígenas. Consistía en el trabajo obligatorio durante un tiempo determinado con la retribución de salario; sin embargo, nunca hubo un tiempo, ni un horario establecido y el supuesto salario se iba todo para el pago de los impuestos excesivos de la Corona. Esta constituyó una forma despótica y arbitraria de abuso de los derechos de los indígenas que esperaban un criterio de proporcionalidad y respeto. Frente a esta situación se elevaron quejas ante la Real Audiencia que adelantaba visitas para verificar si era cierta tal arbitrariedad y en muchos casos hubo condenas a particulares por este hecho.

#### **4.4 LOS TRIBUNALES DE CUENTAS Y LOS VEEDORES.**

El Tribunal de Cuentas , creado también durante el gobierno del Presidente Juan de Borja y que sustituyó a los antiguos Tribunales de Contadores de Cuentas, fue un ente de carácter administrativo que tenía por objeto ejercer un control sobre la gestión de la hacienda real, o lo que es lo mismo, una especie de control fiscal sobre la gestión de aquellos funcionarios que manejaban dineros, caudales y bienes reales. Es la institución que antecedió al Departamento de Contraloría creado en 1923 por virtud de la Ley 42 de ese año, luego elevado a órgano constitucional como Contraloría General de la República, según la reforma introducida en 1945 y convertido hoy en órgano autónomo del Estado para el ejercicio de la función pública de control fiscal, según lo previsto en los artículos 267 y 268 de la Constitución Política, la Ley 106 sancionada en 1993 y ahora el Decreto Extraordinario 262 de 2000. En su momento,

“El Tribunal de Cuentas de Santafé, remitió al Consejo testimonio de autos en los que se hacía constar: que en las cuentas correspondientes a 1734 rendidas por los Oficiales Reales de Santa Marta no se incluyeron las “del producto de la sal y su beneficio en las salinas de Chenque y demás de aquella Jurisdicción”; que por Real Provisión de 1735, dictada por el indicado Tribunal, se ordenó a los mencionados Oficiales Reales que “diesen quenta con Instrumentos que calificasen lo que había producido de diez años a esta parte”; que no haber obedecido esta orden se les reiteró en 1736 y en 1737 y se les multó “en doscientos pesos cada uno por a mala administración se considera hubo en este Ramo, mayormente no habiendo dado razón alguna del motivo que tuvieron para vender la fanega de sal a cuatro peso, siendo el precio corriente a zinco”; y que el “Administrador del Pueblo de Sienaga, comete el fraude de ocultar en sus listas veinte y un Indios tributarios, de que resulta perjudicada mi Real Hacienda, según la tasa, en ochenta y cuatro pesos cada año”. Por Real Cédula de 13 de octubre de 1744, se enviaron estos autos al Virrey para que este tomase las providencias convenientes, dando cuenta. Lo propio se acordó por otra Cédula de igual fecha, con otro testimonio del mismo Tribunal en el cual se hacía constar que los referidos Oficiales Reales de Santa Marta, a pesar de las reiteradas advertencias que se les había hecho, no acompañaban sus cuentas con “las listas originales... de los Cabos y Soldados de aquella Plaza... para venir en pleno conocimiento de sus entradas, salidas, ausencias, fugas y muertes, y evitar por este medio los fraudes que se pueden cometer en perjuicio de mi Real Hazienda”<sup>158</sup>

Desde 1605 se establecieron tres Tribunales de Cuentas en México, Lima y Santafe.

En general, el Tribunal de Cuentas velaba por la recepción del impuesto real, mediante los veedores, que actuaban en representación y delegación del rey.

“Por lo tanto, funcionarios de gran alcurnia e inmunidad, nombrados especialmente por el monarca para dar fe de lo que ocurriera en determinados eventos: Es nuestra merced que de ahora y de aquí en adelante cuanto nuestra voluntad fuese seáis nuestro veedor de las fundiciones de oro y plata y otros cualquiera metales que se fundieren y hubiere en la dicha tierra, y que así, como nuestro veedor, vos y no otra persona alguna usé del dicho oficios en los sacos y cosas a él anexas y concernientes, conforme a la instrucción que para ello se vos da, según y de la manera que lo hacen y deben hacer nuestros veedores de fundiciones que han sido y son de la isla española, San Juan y Cuba, reza una fórmula de nombramiento.”<sup>159</sup>

El Tribunal de Cuentas y de veedores se encargaba de iniciar los juicios de responsabilidad fiscal contra los particulares o funcionarios que manejaran los recaudos reales y por intermedio de ellos se informaba a las instituciones de carácter central con sede en España, sobre las cuentas y su respectivo manejo de las tierras.

Este es el antecedente más próximo del proceso de responsabilidad fiscal regido hoy, como un procedimiento administrativo especial, por la Ley 610 sancionada en el año 2000, así como de los sistemas de control fiscal, entre ellos, el de rendición de cuentas por el manejo de los bienes y caudales públicos, regulado por la Ley 42 sancionada en 1993.

---

<sup>158</sup> OPS CAPDEQUI, OP. Cit. ps 199-200.

<sup>159</sup> ARIZTIZABAL ARBELAEZ Op. cit., p. 205

## 5 JUCIOS DE RESIDENCIAS Y VISITAS

El juicio de Residencia, fue un procedimiento de investigación y establecimiento de responsabilidad de las autoridades y funcionarios reales a cargo de un juez nombrado por el Consejo de Indias en el orden central y por la Real Audiencia en América.

Este juicio se instauraba al finalizar el período de los funcionarios que tenían períodos fijos en sus cargos, pero si el cargo era vitalicio, la residencia se hacía cada tres años. En consecuencia, a todos los servidores de la corona se les investigaba mediante el juicio de residencia con el objeto de impedir fraude y desfalco de los caudales reales. En esta medida, se aspiraba a, si era del caso, imputar responsabilidad y castigar severamente a los responsables.

Como a continuación se reseña, con fundamento en los documentos analizados, el juez nombrado para conocer del caso dictaba una decisión con la cual se producía la apertura formal de la investigación, la cual se hacía pública a todo el mundo poniendo en conocimiento que a partir de ese momento se recibirían todas las quejas y testimonios en contra del funcionario. Los primeros testimonios eran tomados de las personalidades destacadas quienes daban fe sobre la conducta.

Por causa de su función, al finalizar el juicio, se imponían condenas consistentes en sanciones pecuniarias, pero si la conducta era muy grave, se imponía como pena la muerte por sentencia condenatoria.

Así, existía un control sobre la conducta y la gestión de los funcionarios y autoridades coloniales, el cual se cumplía a través de los juicios de residencias y visitas, en los que se evaluaban la conducta y las actuaciones en el ejercicio de los cargos de los funcionarios

administrativos. En ellos se castigaba con multas, suspensión temporal de sus funciones y otras sanciones que les impedían el ejercicio de su cargo.

Este sistema de control impuesto a los funcionarios de las Indias Occidentales, mostró mayor eficiencia de lo que muchos consideran, tal como lo afirma Mariluz Urquijo:

“...eran válvulas de escape que se abrían a la libertad de expresión frente a los tribunales y las casas reales y que mostraron su eficacia. Los abusos de los funcionarios de cualquier rango fueron castigados y sirvieron para numerosas exposiciones fruto de las visitas; era una valiosa información al Rey y al Consejo”.

Sobre una residencia apenas consta lo siguiente a propósito de la seguida respecto del Virrey Eslava, según dan cuenta Posada E. y E. Ibáñez, y la seguida respecto del Virrey Don Joseph Alfonso Pizarro, Marqués de Villar, en ambos casos citados por OTS CAPDEQUI:

“De la Residencia seguida al Virrey Eslava, sólo hemos podido consultar el alegato que presentó su apoderado y que fue incluido por Posada E. y E. Ibáñez, en su obra “Relaciones de mandado. Memorias presentadas por los gobernadores del Nuevo Reino de Granada”, publicada en Bogotá en 1910. Basta con señalar que la primera parte este alegato constituye, de hecho, una verdadera Relación de mando, donde se enumeran los valiosos servicios prestados por este Virrey, y que sólo en la segunda parte, adquiere este documento verdadero carácter procesal, al contestar uno a uno los diez cargos que contra su actuación se habían formulado. Por lo demás, ninguno de los cargos formulados reviste verdadera gravedad y todos ellos fueron contestados fácilmente, manifestando que las transgresiones legales cometidas en algunos nombramientos -con asignación de salarios- hechos por este Virrey, o se referían a leyes generales derogadas por Reales Cédulas posteriores o se trataba de preceptos legales que de hecho habían caído en desuso; la eficacia de los servicios prestados por los interesados, justificaba, por otra parte, el acierto de estos nombramientos. La lectura de este escrito lleva el ánimo la convicción de que el Juicio de Residencia seguido a este Virrey tuvo un carácter más formulario que efectivo. Sin embargo, en una Real Cédula de 22 de abril de 1749, después de hacer grandes elogios de su obra de gobierno y de reconocer su valor y acierto en la defensa de Cartagena se le ordena que “dejéis afianzada vuestra residencia en aquella cantidad regular que este prevenida o se

haya acostumbrado en tales casos”; o sea que se le autorizaba para emprender su viaje a España pero no se eximía del Juicio de Residencia.

Sobre el Virrey Don Joseph Alfonso Pizarro, Marqués de Villar, hemos encontrado el testimonio de las diligencias practicadas en la ciudad de Tamalameque con motivo de su Juicio de Residencia. En este testimonio, constan las siguientes piezas judiciales:

1a. Relación de los familiares y allegados del Virrey:

2a. Despacho de Comisión, librado por el Oidor y Alcalde de Corte D. Antonio de Veástegui, del Consejo de S. M. y juez General de Residencia del Nuevo Reino de Granada y Provincias agregadas, a favor del Capitán a Guerra de la ciudad de Tamalameque, de la Gobernación de Santa Marta, y en su defecto del Alcalde Ordinario más antiguo, en virtud del Real Despacho de 11 de abril de 1755 para tomar la Residencia al Eximo. Sr. Joseph Alfonso Pizarro, Marqués de Villar, que fue Virrey, Gobernador y Capitán General del Nuevo Reino de Granada;

3a. Obedecimiento del Cabildo, convocado al efecto por el Capitán de Milicias españolas don Joseph Antonio Rabadán, Regidor Alcalde Mayor provincial:

4a. Obedecimiento del Comisionado;

5a. Publicación;

6a. Juramento y aceptación de los testigos designados, Joseph Gabriel Caro y Luis de Sanruza.

7a. Edicto;

8a. Interrogatorio.- Versa sobre los extremos siguientes: a) conocimiento personal del Virrey y de sus familiares y allegados; b) sobre cómo ejerció el Virrey sus Oficios y si cumplió las Reales Instrucciones, Cédulas etc; c) sobrecosas relativas al servicio de Dios y castigo de los pecados; d) instrucción y buen tratamiento de los indios y repartimientos para labor de Minas y Haciendas; e) benéfico, conservación y aumento de la Real Hacienda; f) gastos indebidos; g) remisión de situados a Presidios y Plazas fuertes; h) usurpación de derechos de Alcabales, Almojarifazgos y otros, así como comisos; y) tratos y contratos; j) excesos en el pago de sueldos y negligencias en el cobro de las medidas anatas; k) cohechos y baraterías; l) violencias contra las personas; m) imposición de sisas, repartimientos de cargos etc; n) real Patronato y defensa de la jurisdicción Real; o) limosna de la Bula de la Santa Cruzada; p) castigo de los piratas.

9a. Declaración de Don. Juan Bautista Nieto, Alférez Real y Alcalde Ordinario más antiguo, por depósito de Vara. Favorable.

10a. Declaración de Don. Andrés Sánchez, alcalde de la Santa Hermandad. Favorable.

11a. Declaración de Don Manuel Lascarro, Alcalde ordinario más antiguo. Favorable.

12a. Declaración de Don Gregorio Meléndez, Alcalde Ordinario de segundo voto. Favorable.

13a. Declaración de Don Felipe Nieto, Procurador General. Favorable.

14a. Declaración de Don Gerónimo González Campuzano, Vecino. Favorable.

15a. Declaración de Don Tomás Basilio del Hoyo. Vecino Favorable.

16a. Declaración de Don Josep Rodríguez, Vecino. Favorable. 17a. Declaración del Alférez D. Juan de Ortega. Favorable.

18a. Declaración de Don Cayetano Picón, vecino. Favorable.

19a. Declaración de Don Josep Antonio del Hoyo, vecino y Procurador General de Menores. Favorable.

20a. Declaración de don Agustín Molled, Vecino. Favorable.

21a. Declaración de Don Juan Chrisostomo de Acosta, Vecino. Favorable.

22a. Declaración de Don Luis Muñoz, Vecino. Favorable.

23a. Declaración de Don Juan Joseph Obeso, Sargento de Milicias. Favorable.

24a. Declaración de Don Manuel Freile, Vecino. Favorable.

25a. Declaración de Don Juan Miguel Peynado, Vecino. Favorable.

26a. Declaración de Don Antonio Meléndez, Alcalde de Santa Hermandad. Favorable.

27a. Declaración de Don Manuel Meléndez, Alcalde de la Santa hermandad. Favorable.

28a. Declaración de Don Roque Bernardo de Vergara, Teniente de Alcalde Provincial. Favorable.

29a. Auto de remisión.

30a. Carta a Don Antonio de Verástegui.

31a. Decreto ordenando la tasación de costas.

32a. Tasación hecha por el Tasador Repartidor de la Real Audiencia: 68 ps. 4s y 28 ms.

33a. Auto ordenado que pague las cosas el Fiador del Residenciado”<sup>160</sup>

Lo anterior es prueba de un procedimiento administrativo, que cumple con el debido proceso administrativo bajo los principios de publicidad y de contradicción que se realiza de manera eficaz y real.

Así, toda violación a las pautas y ordenanzas establecidas por el Rey generaba una investigación que terminaba en sanciones y ruina patrimonial. Los abusos de poder y extralimitación de funciones, dilación de causas y todos los anteriores generan un juicio de Residencia y de Visitas para controlar el desbordante poder del monarca de los funcionarios reales.

Las Visitas constituyeron otros procedimientos administrativos de carácter general y especial; el primero tenía como fin la inspección y control en todas las órbitas políticas, militares y respecto a la real hacienda cual era el manejo y el tratamiento de los indios; las segundas, en las que se estudiaba específicamente un caso, un problema, estaban a cargo de enviados directos del Rey a estos territorios, los cuales se denominaban pesquisidores o jueces de comisión.

En todas las órbitas se manejaba un control continuo, general, particular que impedía el fraude y una corona sin control ni legitimidad sobre las visitas eran un control preliminar y

---

<sup>160</sup> Archivo Histórico Nacional de Colombia. Virreyes (Gobierno civil y justicia). Citado por OTS CAPDEQUI. OP. cit. ps. 288-291.

sucesivo del funcionamiento y manejo de la real hacienda y cumplimiento de lo encomendado a los funcionarios.

En lo que se refiere a las Audiencias y su actuación judicial, se apelaba con más frecuencia por temas como la dilación de las causas y la parcialidad de los jueces.

## **6 ORIGEN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO COMO CONSECUENCIA DE LOS POSTULADOS REVOLUCIONARIOS FRANCESES.**

La mayoría de la doctrina confluye en afirmar que el origen del Derecho administrativo es resultado y consecuencia de los postulados revolucionarios franceses, dentro de un Estado de corte liberal burgués.

García de Enterría, afirma al respecto que estos principios se expandieron por “Europa, los llevaban en sus mochilas los soldados de Napoleón y contenían el disolvente contra los privilegios de los soberanos absolutistas.”

En la revolución se expresaron conceptos con vocablos como Administración Central, Administración Municipal, cuerpos administrativos, departamento, federalismo, funcionario público, todas las cuales reflejan el cambio de las circunstancias sociales, políticas y culturales dentro de un Estado de Derecho.

Autores franceses tales como Hariou, Duguit y Weil, y alemanes como Mayer y Merkl, como Santi Romano, Zanobini, y Granini, comparten la opinión conforme a la cual el Derecho Administrativo nació de la Revolución Francesa.

Los postulados básicos que reflejaron la existencia de un naciente derecho administrativo se expresaron en los límites al poder soberano, la organización del poder, el entonces principio de separación de poderes, el principio de especialidad del derecho, el derecho exorbitante distinto del derecho común y la exclusión de la administración del control de los jueces.

Con el paso del tiempo, se concretó, diseñó y se creó un ente administrativo denominado Consejo de Estado y Consejo de la Prefectura, como órganos especializados, los cuales tenían a su cargo el estudio de las controversias de carácter contencioso administrativo.

El Consejo de Estado, que en un principio no cumplió funciones judiciales, tal como lo afirma Weil “forjó, actuando ante cada caso concreto, las reglas aplicables a la administración. El Consejo de Estado ha segregado el derecho Administrativo como una glándula segrega su hormona: la jurisdicción ha precedido al derecho y sin aquella, éste no hubiese nacido.”<sup>161</sup>

---

<sup>161</sup> CHINCHILLA, Carmen; LOZANO, Blanca; DEL SAZ, Silvia, Nuevas Perspectivas del Derecho Administrativo. Tres estudios, Madrid, Editorial Civitas S.A, 1992. p.25

## 7 ORIGEN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO ANTECEDENTE A LOS POSTULADOS REVOLUCIONARIOS

Una corriente minoritaria de la doctrina ha manifestado, en cambio, que los principios de limitación de poder, de división y separación del poder se encuentran plasmados antes de que existiera el acontecimiento revolucionario francés.

En efecto, se sostiene que el Derecho Administrativo tuvo su génesis primaria antes de la Revolución Francesa, aunque se ha venido depurando luego de un proceso en el cual ha evolucionado, perfeccionado e integrado de acuerdo con las circunstancias sociales, políticas y económicas del momento.

Alexis de Tocqueville, afirmó: “que existió una línea de continuidad entre la Monarquía Absoluta y el Estado de Derecho que surge de la Revolución Francesa.

Conceptos como la centralización es una institución del Antiguo Régimen y no obra de la revolución ni del Imperio, como se dice... Al igual que la tutela administrativa es una institución del Antiguo Régimen, la justicia administrativa y la garantía de los funcionarios son instituciones del Antiguo Régimen.”<sup>162</sup>

Cannada Bartoli, destaca la importancia que la ley asume en la Revolución. La ley garantiza la igualdad y la libertad, principios a partir de los cuales debe contemplarse el desarrollo del Derecho Administrativo. Si la ley es sinónimo de igualdad, la igualdad va a hacer surgir la poderosa Administración contemporánea y con ella, como Derecho que le es propio y específico, el Derecho Administrativo.<sup>163</sup>

---

<sup>162</sup> *Ibíd.* p.27

<sup>163</sup> *Ibíd.* p.28

Por su parte, Jean- Louis Mestre, afirma: “que la autonomía existía de hecho, ya que estas reglas tenían una finalidad propia”. “Esa finalidad propia es, para el autor, el establecimiento de límites al poder, o mejor dicho, a la arbitrariedad del mismo y la existencia de normas que establecían:

Así, en el Antiguo Régimen, con las primeras manifestaciones del movimiento comunal, los señores y el rey imponían a los súbditos cargas de diversa índole: trabajos manuales, servicio militar, el derecho a ser alojado y alimentado, la requisa de bienes muebles, entonces, se fueron estableciendo límites en las ordenes que los señores daban a sus súbditos: cantidad de bienes a requisar, fijación de un precio justo, etc.

Estos límites a los titulares del poder público, presentes en el Antiguo Régimen francés, coincidentemente se reflejan de igual forma en la Nueva Granada, como se ha pretendido demostrar a lo largo de este estudio, los cuales forman el acerbo de manifestaciones y controles que permiten hablar de un Derecho Administrativo en formación y constitución. En esta medida, se creó una organización administrativa, un control a los actos de la administración por el abuso del poder, por enriquecimiento indebido, por la parcialidad de los magistrados, por la dilación de causas, por extralimitación de funciones y, en general, por las agresiones físicas y verbales de las autoridades coloniales que ejercían el poder. Es importante destacar que en la época de la colonia se creó la institución del Juicio de Residencia y Visitas, con el objeto de evaluar y, de ser preciso, juzgar la conducta y las actuaciones de los gobernantes.

De todo lo cual, se puede sostener como lo señala también el Autor Gallego Anabitarte, la existencia de un Derecho administrativo en la época del Absolutismo Monárquico, planteando lo siguiente:

---

1. “La Monarquía española basó su sistema en el principio de la división de poderes o separación de funciones: lo gubernativo o administrativo, de un lado, lo contencioso o judicial, de otro. No es, por tanto una creación de Montesquieu”<sup>164</sup>

Como anteriormente se describió, existió una clara diferenciación entre las funciones de carácter administrativo a nivel central, local y territorial y una clara organización diferente a las funciones gubernamentales, encargada de los asuntos judiciales o contenciosos surgidos entre los particulares, o los particulares frente a la administración, con funciones jurisdiccionales.

2. En España existía una pseudo jurisdicción contencioso- administrativa incorporada a la Administración, lo que demuestra que tampoco aquella fue una creación francesa y que en nuestro país por el contrario, se podría decir que la teoría del Estado Español se ha inclinado, en ciertos puntos de la actividad estatal, con exceso hacia un inflexible sometimiento del poder al Derecho.

---

<sup>164</sup> *Ibíd.* p.42

## 8 CONCLUSIONES

En consideración de lo anteriormente expuesto, es claro, que España tuvo un desarrollo administrativo propio y, en consecuencia, cuando se produjo la conquista de América, se trasladó un sistema y una organización administrativa, sobre otra, que estaba en formación, dando como resultado una fusión, una transculturización, una imposición a nivel administrativo, político y cultural. Pese a ello, en América se perfecciona y evoluciona, todo un sistema de derecho administrativo, sin obviar los aportes franceses y anglosajones que han dado pautas básicas y significativas, no únicas, como lo que se ha pretendido sostener en nuestro actual derecho administrativo Colombiano.

En apoyo de esta tesis, Ariño Ortiz, expone una posición en categorías jurídicas concretas anteriores a la revolución Francesa, enfatizando en la existencia de límites al poder de aquella época y por ende categorías jurídico administrativas que todavía perduran. En tal sentido, Ariño Ortiz afirma que “está hoy definitivamente superada la ingenua creencia de que el derecho administrativo surgió como una creación exnihilo de la revolución, antes bien, con el formal rechazo del Ancien Régimen...las materias reservadas no son un invento del constitucionalismo sino algo muy anterior.”<sup>165</sup>

Así, pues, en cuanto se refiere al derecho colombiano, luego del estudio acerca de la génesis de muchas de nuestras instituciones y procedimientos hecho a lo largo de este trabajo, se puede concluir igualmente que el origen del Derecho administrativo colombiano, no tiene su fuente o es producto de la revolución Francesa, sino que es consecuencia directa de la confrontación y estructura jurídico, social y política creados para

---

<sup>165</sup> SORIANO GARCÍA José Eugenio, Los Fundamentos Históricos del Derecho Administrativo en Francia, Edit. Medellín, p. 22.

los pueblos conquistados en América, entre ellos los que tuvieron asiento en la entonces Nueva Granada.

La génesis de un derecho administrativo en la Nueva Granada, se remite a los presupuestos, identificación, prerrogativas y poderes con relación a la administración y los administrados de la época, en tierras americanas.

Por ende, la formación de este derecho, tiene sus fundamentos en instituciones y preceptos propios que fluyen de la necesidad de gobernar con sujeción a normas autónomas.

Queda demostrado cómo surgieron como propias en la Nueva Granada, muchas instituciones con todas las características de un derecho público especial.

En efecto, mientras en España existía un régimen absolutista, a cuya cabeza estaba el Monarca, quien aseguraba que tenía un poder casi divino y sin control por parte de agentes exteriores a su competencia, luego del descubrimiento, de la conquista y con motivo del proceso colonizador, se necesitó crear en el nuevo mundo una serie de instituciones y de procedimientos nuevos exclusivamente destinados a gobernar una comunidad distinta y una población diferente que paulatinamente fue surgiendo con el transcurso de los años y de los siglos luego de la mezcla de las razas y de las culturas.

Así por ejemplo, la institución de la Real Audiencia cumplió un papel especial tanto de carácter jurisdiccional como administrativo, vinculada al poder de la Corona española, la cual garantizaba a los particulares mediante sus diferentes recursos la seguridad jurídica para impedir la arbitrariedad de los funcionarios y las autoridades coloniales.

A su vez, la constitución y organización política y jurídica del territorio de la Nueva Granada tuvo como presupuestos un poder soberano y un orden jurídico instituido bajo la legislación indiana, que se ejerció sobre este territorio. En esta medida estos presupuestos no se vieron aislados ni al margen de la legalidad puesto que no se puede admitir que

existió un Estado arbitrario y absolutista. Por el contrario, se instituyó una monarquía que respetó y no desconoció los derechos en las nuevas tierras conquistadas.

También queda demostrado que las actuaciones de carácter administrativo de las autoridades coloniales estuvieron regidas con sujeción al principio de legalidad, puesto que tales autoridades actuaban y ejercían sus poderes de conformidad con las competencias que les eran atribuidas, las cuales se sometían entonces a la normatividad jurídica que fijaba el quién, el cómo y el para qué en sus actuaciones.

En consecuencia, no podemos admitir la existencia del derecho administrativo en nuestro país derivado exclusivamente de los postulados de la revolución francesa, puesto que cobra importancia la creación del derecho indiano que se desarrolla a la luz de sus propios principios.

Queda claro que también en las indias occidentales, se estableció un poder público, con unos límites y una organización al mismo, principios que rigieron el derecho administrativo de la época aunque existiese una monarquía absolutista pero no arbitraria.

Las autoridades no estaban absueltas de la ley, debían regirse y estar sujetas a las competencias determinadas por ley.

Existían limitaciones al poder y controles a los actos emanados por las autoridades coloniales.

Es cierto que categorías tales como derecho administrativo, acto administrativo, recursos administrativos, que corresponden a una terminología utilizada en nuestro actual derecho administrativo colombiano, no tuvieron en la América colonial equivalentes nominativos pero también es cierto que sí existieron y se rigieron bajo las instituciones imperantes en la época.

En todo caso, no podremos hablar de una autonomía del derecho administrativo puesto que ésta únicamente se instituyó con la creación de la jurisdicción contencioso administrativa, a partir de la atribución de funciones judiciales al Consejo de Estado francés en los años setenta del Siglo XIX, esquema que luego se incorporó a partir del Siglo XX en Colombia, pero no por ello se puede desconocer la existencia de un derecho administrativo (aunque no lo hayan denominado en esa forma). Prueba de ello son todas las manifestaciones que desde un comienzo y poco después del descubrimiento se presentaron en América.

La existencia de la Real Audiencia de Santafe de Bogotá con competencias administrativas y judiciales contenciosas, nos demuestra que se creó una organización y se establecieron unos procedimientos con el objeto de controlar las actuaciones de carácter administrativo y con ello el abuso del poder.

Al instituirse como figura importante el juicio de residencias y de visitas dentro del tribunal de la Real Audiencia -conformado por funcionarios quienes estaban orgánicamente insertos en la estructura administrativa-, se abrió paso igualmente la teoría de la deducción de responsabilidad personal del servidor público.

Así, al contrario de los que consideran que es insuficiente constatar la existencia de límites al poder para concluir válidamente la existencia del derecho administrativo, podemos afirmar que no solo existió como idea sino como todo un sistema global encaminado a garantizar los derechos de los administrados.

En suma, nuestro derecho administrativo no surgió de la nada ni es el producto de una simple copia o plagio del sistema de derecho administrativo francés. Tuvo su origen y sustento propio, bajo autoridades, instituciones, tribunales, controles al poder insertos en un sistema administrativo autónomo, el cual, en todo casi se ha ido alimentado con instituciones y procedimientos de diferentes sistemas, entre ellos, el francés, los típicamente anglosajones y ahora, el sistema americano de derecho administrativo.

## BIBLIOGRAFÍA

ALCALA ZAMORA, Niceto. Impresión general acerca de las Leyes de Indias, Buenos Aires, Guillermo Kraft, 1942.

BERNAL, Rafael, Dinámica del Cambio Social, Editorial Imprenta Departamental de Boyacá.1986.

CHINCHILLA, Carmen; LOZANO, Blanca; DEL SAZ, Silvia, Nuevas Perspectivas del Derecho Administrativo. Tres estudios, Madrid, Editorial Civitas S.A, 1992.

DELGADO, Alvaro, La Colonia, Editorial Suramericana, 1976.

DÍAZ DEL CASTILLO, Bernal, Historia Verdadera de la Conquista de la Nueva España, México, Porrúa, 1974.

HARING, Clarence H., El Imperio Hispánico en América, Editorial Compañía Impresora Argente, Buenos Aires, 1972.

HENAO, Lewis, Bartolomé de las Casas, B. Aires, Eudeba, 1968.

LECTURAS DE HISTORIA COLONIAL, Descubrimiento y Conquista del Nuevo Reino de Granada, 1492 a 1542.

LIPSCHUTZ, Alejandro, El Problema Racial en la Conquista de América, México, Siglo XXI, 1975.

MAYORGA, Fernando. (1991). La Audiencia de Santa fe de Bogotá en los Siglos XVI y XVII, Bogotá, Talleres Editoriales de la Imprenta Nacional de Colombia.

MORA, Pablo y GUERRERO, Amado. Historia y Cultura Populares. Los Estudios Regionales en Boyacá, Tunja, Instituto de Cultura y Bellas Artes, 1989.

NOVÍSIMA RECOPIACIÓN

ORDENANZAS DEL REY DE ESPAÑA SIGLOS XVII

ORTIZ, Sergio Elías, Nuevo Reino de Granada. El Virreinato, Historia Extensa de Colombia, V.IV, Lerner, 1970.

OTS CAPDEQUI, José María, Derecho Español en las Indias, Minerva, 1940.

OTS CAPDEQUI, José María, España en América, Editorial Universidad Nacional, Bogotá 1948.

OTS CAPDEQUI, José María, Instituciones de Gobierno del Nuevo Reino de Granada, durante el siglo XVIII. Editorial Universidad Nacional, 1950.

PLAZA, José Antonio de, Memorias para la historia de la Nueva Granada. 1850.

Relaciones e Informes de los Gobernantes de la Nueva Granada , BP, 1989.

RECOPIACIÓN DE LEYES DE INDIAS, Archivo Nacional.

ROJAS, Ulises, El cacique de Turmequé y su época, Tunja. Imp. Dptal., 1950.

SAMPER, José María, Derecho Público Interno de Colombia, BP, 1973.

SÁNCHEZ, Ismael; DE LA ERA, Alberto; DÍAZ, Carlos. (1992). Historia del Derecho Indiano, España, Talleres de Mateu Cromo Artes Gráficas S.A.

SORIANO, José Eugenio, Los fundamentos Históricos del Derecho Administrativo Francia Alemania, Editorial Medellín, 1997.

SUESCUN, Armando, Derecho y Sociedad en la Historia de Colombia, el Derecho Chibcha Siglo IX-Siglo XVI, Editorial UPTC, 1998.

VELEZ, Jorge, Los Dos Sistemas de Derecho Administrativo, Institución Universitaria Sergio Arboleda 1997.