
El derecho disciplinario en la época de la República, siglo XIX*

Disciplinary law in the Republican period, nineteenth century

Víctor Manuel Buitrago González**

Universidad Libre

victormbuitrago@hotmail.com

Resumen

Al emanciparse de la Corona española las colonias americanas a comienzos del siglo XIX, hubo necesidad de reemplazar el régimen jurídico colonial por un régimen constitucional y legal acorde con las necesidades de la nueva República de Colombia y los intereses de la aristocracia criolla triunfante, y el derecho disciplinario no fue la excepción; por ello, se observa que en cada una de las constituciones expedidas a lo largo del siglo XIX aparecen algunos fundamentos del régimen disciplinario de los funcionarios públicos y de los órganos del Estado encargados de adelantar las respectivas investigaciones, y se observa, en el régimen legal de esas investigaciones, la carencia de procedimientos claros y de garantías del debido proceso de los investigados.

Palabras clave: Derecho disciplinario, funcionarios públicos, siglo XIX de la República.

Abstract

At the time of the emancipation of American colonies from the Spanish Crown, at the beginning of the nineteenth century, it was necessary to replace the colonial legal regime with a constitutional regime in accordance with the needs of the new Republic of Colombia and the interests of the

Fecha de recepción: 03 de mayo de 2018.

Fecha de aceptación: 28 de mayo de 2018.

* Para citar este artículo: Buitrago González, V. (enero-junio,2018). El derecho disciplinario en la época de la República, siglo XIX. *Revista Diálogos de Saberes*, (48) 155-170. Universidad Libre (Bogotá). <https://doi.org/10.18041/0124-0021/dialogos.48.2018.4719>

Artículo resultado del proyecto de investigación realizado por el grupo de investigación Derecho Penal, Derecho Disciplinario y Derechos Humanos del Centro de Investigaciones Sociojurídicas de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre.

** Doctor en Derecho de la Universidad Externado de Colombia, abogado, magíster en Derecho Penal y Criminología, docente investigador, director del proyecto “Las transformaciones del derecho disciplinario y su autonomía” y miembro del grupo de investigación Derecho Penal, Derecho Disciplinario y Derechos Humanos del Centro de Investigaciones Sociojurídicas de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre. Correo electrónico: victormbuitrago@hotmail.com

triumphant creole aristocracy. Disciplinary law was no exception. Therefore, it is noted that some fundamentals of the disciplinary regime of public officials and state organizations responsible for advancing the investigations appear in each Constitution issued throughout the nineteenth century. It is also possible to observe a lack of clear procedures and guarantees of due process for the defendant in the legal regime of those investigations.

Keywords: Disciplinary law, public officials, nineteenth century of the Republic.

Introducción

El triunfo de los ejércitos patriotas sobre las tropas realistas en el Puente de Boyacá el 7 de agosto de 1819 es el punto de referencia de la emancipación de las colonias del Reino de Castilla en América y dio lugar a que, a finales de ese mismo año, en el Congreso reunido en la ciudad venezolana de Santo Tomás de Angostura, la aristocracia criolla decidiera crear la República de Colombia, después de lo cual, y a pesar de subsistir luego del movimiento emancipador algunas de las instituciones impuestas por la Corona española en la época de la colonia, vino el proceso de constitucionalización, codificación y legislación de la nueva República. Este proceso se inicia con la expedición de la Constitución de 1821 en la Villa del Rosario de Cúcuta, en la que se sentaron las bases de la organización política y del orden jurídico, incluyendo dentro de este último aspectos relacionados con el régimen disciplinario de los funcionarios públicos de la naciente República, tales como las facultades otorgadas a la Cámara de Representantes, no solamente para acusar ante el Senado al presidente de la República, al vicepresidente y a los magistrados de la Alta Corte de Justicia en casos de conducta contrarios al orden jurídico de la República, sino también para ejercer inspección sobre los demás empleados de Colombia y acusarlos ante el Senado por el mal desempeño en sus funciones.

Desde las primeras constituciones de la República de Colombia (1830), se va consagrar en ellas la figura del Ministerio Público, al que, mediante desarrollo legislativo, se le va encomendar la labor de ejercer la vigilancia de la conducta oficial de los funcionarios públicos, aunque para ese momento histórico de nuestro país (siglo XIX) no puede hablarse de un proceso de codificación propiamente dicho del régimen disciplinario de los mencionados funcionarios, por cuanto no se expidió un código en el que se compilaran aspectos sustantivos y procedimentales de carácter disciplinario, lo que conllevó a que no se ofrecieran mayores garantías de defensa del investigado.

Derecho disciplinario durante el siglo XIX

1. Los albores de la República: la Independencia

Durante casi tres siglos de coloniaje instaurados en América por la Corona española, los criollos, es decir, los hijos de españoles nacidos en territorio americano y sin mezcla con otra raza (Ocampo, 1989, pp. 31-33), por el hecho de haber nacido en las indias occidentales, estuvieron marginados de la posibilidad de hacer parte de la burocracia colonial, circunstancia que originó inconformidad y rebeldía en estos en contra de la monarquía española, descontento que se puso de manifiesto en el memorial de

agravios redactado por Camilo Torres en 1809 para que Antonio de Narv́ez, representante del Virreinato ante el Gobierno de Espa~a, lo expusiera ante la Junta Central (Aguirre, Arango & Arciniegas, 1999, pp. 486-487).

El memorial no era un documento independentista y nunca se envi3 a Espa~a, que en ese momento vivía una gran crisis por la invasi3n de los ejércitos napole3nicos. El citado memorial evidenci3 los intereses y la situaci3n de los criollos frente a la Corona espa~ola y su deseo de participar en el poder polític, sin que ello significara una ruptura con la monarquía de Espa~a (Mora & Pe~a, 1977, pp. 112-114).

Los criollos, aunque fortalecidos econ3micamente, pero alejados del poder polític, que estaba en manos de los peninsulares, representantes de la burocracia colonial, van tomando conciencia de la marginalidad de ese poder y ven la necesidad de promover la independencia econ3mica y polític respecto a la Corona espa~ola, idea que se había gestado tiempo atrás con rebeliones como las de Álvaro Oy3n en 1533, en la provincia de Popayán, contra las autoridades coloniales; la sublevaci3n en la ciudad de Vélez contra el corregidor de Tunja por los exagerados tributos que pesaban sobre ellos; o el enfrentamiento, en el a~o 1743, en Cali, entre los criollos hacendados encabezados por la familia Caycedo y los chapetones encabezados por la familia Soto, sublevaci3n que fue apaciguada por las autoridades coloniales para la segunda mitad del siglo XVIII. Los criollos granadinos constituyen una élite intelectual formada en el Colegio del Rosario y en el Colegio San Bartolomé de Bogotá, en el seminario de Popayán, en los principales colegios de Tunja y Cartagena y en otras instituciones educativas del Nuevo Reino de Granada, élite

dentro de la cual se van a destacar los próceres (nacidos entre 1760 y 1805) y cuya vigencia social aparece en la primera mitad del siglo XIX; dentro de ellos están Antonio Nari~o, Francisco Jos3 de Caldas y Jos3 Félix Restrepo.

El movimiento emancipador no es aislado de lo que ocurría en Europa a comienzos del siglo XIX, concretamente, la invasi3n a la península ibérica por parte de los ejércitos de Napole3n Bonaparte, situaci3n que cre3 en Espa~a y en sus colonias americanas un vacío de poder que contribuy3 a fomentar los movimientos separatistas de los criollos contra la Corona espa~ola, de los cuales merece especial atenci3n el movimiento del 20 de julio de 1810, que fue planeado y dirigido por los criollos santafere~os y que dio lugar a la creaci3n de una junta suprema de Gobierno y a la firma del “acta de la revoluci3n”, que guardaba fidelidad a Fernando VII y reconocía la autoridad de la regencia. Aunque el movimiento del 20 de julio no fue una manifestaci3n de independencia absoluta respecto a la Corona espa~ola, el ejemplo fue seguido en otras partes del Virreinato, como pas3 el 11 de noviembre de 1811, en la provincia de Cartagena, cuando declar3 su independencia y desconoci3 la autoridad de Fernando VII o como igualmente ocurri3 en las provincias de Cundinamarca, Antioquia y Tunja (Mora & Pe~a, 1977, p. 116). El 27 de noviembre de 1811 se reunieron los delegados provinciales, producto de lo cual surgi3 la Confederaci3n de las Provincias Unidas de la Nueva Granada.

Con el retorno de Fernando VII al poder el 24 de marzo de 1814, despu3s de haber abdicado a favor de Napole3n Bonaparte (Horta, 2009, p. 61), una de las primeras tareas de la monarquía espa~ola fue reconquistar

las colonias en América, particularmente las provincias independizadas, para lo cual puso en marcha un plan de pacificación sobre las provincias de ultramar con el que se dio comienzo al régimen del terror, para el cual se comisionó a los generales Palafox, Castellar, O'Donnell, Wimpfen y O'Donojo, presididos por el duque de Bailén y el general Castaños, quienes estaban encargados de reorganizar el ejército español. Fueron ellos quienes pusieron a Pablo Morillo al frente de la expedición, que llegó a la isla de Margarita el 7 de abril de 1819 (Aguirre et al., 1999, pp. 543-544). Luego de instalar las tropas realistas en Venezuela, inició el sitio de Cartagena, que duró del 18 de agosto al 5 de diciembre de 1815; la ciudad cayó en poder de Morillo luego de 106 días de heroica resistencia, y este marchó luego a Santa Fe, que igualmente resultó sojuzgada por el tirano español, con lo que se dio inicio al régimen del terror en el que fueron ejecutados los principales dirigentes del movimiento emancipador.

2. La administración de justicia de Pablo Morillo

El 28 de abril de 1816, el Nuevo Reino de Granada se erige como virreinato, queda extinguida la primera República (Confederación Granadina) y se vuelve a instaurar el poder colonial (Mora & Peña, 1977). Dentro de la organización judicial, creó Morillo lo siguiente:

- **Un consejo permanente de guerra**, conformado por militares realistas quienes eran, según la opinión del profesor Carlos Restrepo Piedrahita (1986), “tan ignorantes como depravados que disponían a su arbitrio de las propiedades, la honra y la vida de los insurgentes traidores al Rey” (p. 6). Como

fundamentos legales de las sentencias del pacificador Morillo, se tomaron las leyes de Partida y las de la recopilación de Indias y las ordenanzas españolas que habían sido abolidas.

- **El Tribunal de Purificación**, en el que se juzgaba a los patriotas sin derecho a defensa y se les condenaba a servir como soldados en las tropas realistas y a pagar grandes sumas de dinero en provecho de sus jueces.
- **La Junta de Secuestros**, que incautaba, sin previo proceso, los bienes de los rebeldes que hubiesen tenido participación en el movimiento de independencia.
- **La nueva instalación del Tribunal de la Inquisición**, tanto en Santa Fe como en las provincias, con los procedimientos instaurados desde la época de la colonia.

El carácter violento de la reconquista radicalizó el movimiento independentista, se concentró la resistencia independentista principalmente en Casanare, al mando de Francisco de Paula Santander, quien se unió a los ejércitos de Bolívar, y, después de iniciar el ascenso a la cordillera en junio de 1819 y luego de las victorias de Paya y Pisba, vino el triunfo de la batalla del Pantano de Vargas el 25 de julio de 1819 en la que quedó prácticamente aniquilado el ejército realista, que finalmente fue derrotado por los patriotas en la batalla de Boyacá del 7 de agosto de 1819.

A finales de ese mismo año 1819, el ejército patriota se reúne en un congreso en la ciudad de Santo Tomás de Angostura (Venezuela), lo más representativo de la aristocracia criolla, congreso al que se le dio el nombre de dicha ciudad y en el cual se creó la República de Colombia, que quedó dividida en tres grandes departamentos: Venezuela,

Cundinamarca y Quito. Se designó como presidente de la República a Simón Bolívar; como vicepresidente, a Antonio Zea, y como gobernador de Cundinamarca, a Francisco de Paula Santander.

Fundamentos constitucionales y legales del derecho disciplinario en el siglo XIX

1. Periodo de la Independencia

Cabe advertir que antes de que se expidiera la Constitución de 1821 en la Villa del Rosario de Cúcuta como primera constitución de la República de Colombia, estando todavía en la gesta libertadora y vigente aún la legislación impuesta por la Corona española durante el periodo de la colonia, el Libertador Simón Bolívar, como jefe supremo de los ejércitos de Venezuela, expidió algunos decretos, como el del 6 de octubre de 1817, que, además de crear el cargo y la corte que a continuación se menciona, reguló aspectos relacionados con la conducta de sus funcionarios, así:

- **Se creó el cargo de gobernador político**, con sede en cada capital de provincia, al cual le atribuyó funciones no solamente administrativas, sino, ante todo, jurisdiccionales, al facultarlo para que decidiera en primera instancia sobre acusaciones, quejas, denuncias y demandas por escrito que ocurrieran en las provincias, por asuntos civiles o criminales sujetos en sus procedimientos y en sus decisiones a las “leyes, usos y prácticas” recogidos en Venezuela, es decir, a las impuestas hasta ese momento por la Corona de Castilla, siempre que no estuviesen derogadas o las derogara el mencionado decreto.

- **Se creó la Alta Corte de Justicia**, cuyos integrantes eran nombrados por el jefe supremo y estaba conformada por un presidente, dos ministros vocales y un fiscal o acusador público, los cuales debían ser letrados.

Los asuntos de los cuales conocía la mencionada corte eran:

- En primera instancia, los casos referentes a cónsules extranjeros y las controversias entre provincias de la República por asuntos limítrofes o por cualquier otra diferencia de ciudadanos con los de otra provincia, además de los juicios que debieran seguirse contra los gobernadores políticos de provincia.
- Poner a disposición del Gobierno supremo de la República a los gobernadores políticos de la provincia, ejercer vigilancia sobre ellos y suspenderlos en el ejercicio de sus funciones por las faltas que cometieran y los hicieran indignos de esas funciones.

En caso de suspensión, la Alta Corte podía nombrar interinamente a otro gobernador en lugar del suspendido.

Conformada la República de Colombia, vendría enseguida para la aristocracia criolla la tarea de expedir una constitución y una codificación que regirían para los habitantes de los territorios recién emancipados de la Corona española y que conformaban la incipiente República de Colombia. Aunque la legislación española imperante en las postrimerías de la época de la colonia subsistió en los primeros decenios de la República y, para algunos autores como Humberto Briceño Sierra (2005), mantuvo inicialmente su vigor (p. 162), esta debía ponerse a tono con la organización y la ideología del Estado burgués, y, como afirma

Oscar Cruz (2004), lo verdaderamente nuevo en el proceso de codificación, no solamente para Europa (después de la Revolución francesa), sino también para las repúblicas americanas nacidas después de la emancipación de la Corona española, es la consecuencia lógica de la ilustración que se manifiesta a través de los códigos y del *ius naturalismo*, que halla la forma más gráfica de expresión de las ideas acuñadas por Domat, Tomasio, Pothier, Püfendorf, etc.; lo verdaderamente nuevo en la codificación fue la ideología política del código, individualista liberal e igualitarista, expresada en un cabal sentido jurídico, en la que los legisladores, al tiempo que presentaban una codificación fundamentada en la razón natural, les permitirían a las personas conocer de forma más inteligible sus obligaciones y derechos dentro del Estado (p. 702).

Para este último autor, *constitucionalismo* y *codificación* son dos conceptos que se relacionan entre sí, incluso se concibe al constitucionalismo como un capítulo del proceso de codificación referido al derecho público.

2. La Constitución de Cúcuta de 1821

En ese proceso de constitucionalización y de codificación, en el año 1821 se expide, en la Villa del Rosario de Cúcuta, la primera constitución de la República de Colombia (Congreso de Cúcuta, 1821), la que en materia disciplinaria de los funcionarios del Estado consagró los siguientes aspectos:

- Se estableció un *impeachment* (o control político) al otorgarle el artículo 89 a la Cámara de Representantes el derecho exclusivo de acusar ante el Senado al presidente de la República, al vicepresidente y a los miembros de la Alta Corte de Justicia

en todos los casos en que incurrieran en una conducta manifiestamente contraria al bien de la República y a los deberes de sus empleos o por la comisión de delitos contra el orden social.

- Por otra parte, el artículo 90 de la mencionada constitución facultó igualmente a la Cámara de Representantes para ejercer inspección sobre los demás empleados de Colombia y para acusarlos ante el Senado por el mal desempeño de sus funciones, sin que tal facultad pudiera derogar o disminuir las atribuciones de otros jefes y tribunales.
- La sección séptima, en el artículo 97, le asignó como atribución especial al Senado la de ejercer un poder natural de corte de justicia para oír, juzgar y sentenciar a los empleados de la República acusados ante la Cámara de Representantes: son los casos de los artículos 89 y 90, antes mencionados.
- El artículo 125 facultó al presidente de la República para suspender “de sus destinos a los empleados ineptos o que delincan en razón a su oficio”, pero avisando al mismo tiempo al tribunal competente y acompañando el expediente o los documentos que motivaron su procedimiento para que continúen con la investigación con sujeción a las leyes.

Con lo anterior, el presidente de la República, en materia disciplinaria (y penal), tenía la facultad de ejercer una especie de suspensión provisional respecto a “los empleados ineptos”, sin que frente a tal facultad o decisión se exigiera motivación alguna, límite o término ni que contra la misma procediera recurso alguno, pese a la presunción de inocencia consagrada en el artículo 158 de la mencionada Constitución de 1821.

2.1 Disposiciones legales

Dentro de las disposiciones legales expedidas en vigencia de la Constitución de 1821 referentes al régimen disciplinario de los funcionarios públicos, encontramos:

2.1.1 *El decreto del 24 de noviembre de 1826*

Fue firmado por Simón Bolívar, como presidente de la República, y José Manuel Restrepo, como secretario de Estado del Despacho del Interior, y su artículo 1.º estableció el deber que tiene todo funcionario público y toda corporación para actuar conforme a los deberes que les prescriben las leyes y las resoluciones dictadas por el presidente o por el Poder Ejecutivo, limitó el derecho de reunión en los artículos 2 y 3, limitó el derecho de reunión, garantizó en el artículo 3 el derecho de petición por escrito y señaló en el artículo 5 que la infracción a los artículos anteriores era sancionada con destitución del empleado.

Para los militares, la transgresión de las limitaciones al derecho de reunión era sancionada, según el referido decreto, con la privación del empleo, previa degradación, y cuatro años de presidio, con previo consejo de guerra.

2.1.2 *El Decreto de la Dictadura*

Estando vigente la Constitución de 1821, ante la agudización de las contradicciones entre centralistas bolivarianos y federalistas antibolivarianos, no obstante el artículo 191 de la referida constitución estableció la posibilidad de ser reformada diez años después de su entrada en vigor, el Congreso consideró necesario llevar a cabo una convención para reformar la carta fundamental expedida en la Villa del Rosario de Cúcuta, la cual habría de

reunirse en la ciudad de Ocaña el 2 de marzo de 1828. Instalada la mencionada convención, los debates fueron muy reñidos, por lo cual fue imposible llegar a un acuerdo, aunque los convencionalistas coincidían en la necesidad de reformar la Constitución.

Fracasada la Convención de Ocaña, una comisión general le otorgó facultades al Libertador Simón Bolívar para adoptar medidas tendientes a superar la crisis generada entre centralistas y federalistas (Briceño Sierra, 2005, p. 162); con fundamento en ello, expidió Bolívar el Decreto Orgánico del 27 de agosto de 1828 (denominado Decreto de la Dictadura), que, según su artículo 26, habría de regir hasta el 2 de enero de 1830. Con fundamento en este decreto, asumió Bolívar la potestad nominadora al establecer, en el artículo 1.º, lo siguiente: “Al jefe supremo del Estado corresponde: [...] 4. Nombrar para todos los empleos de la República, y remover o relevar [a] los empleados cuando lo estime conveniente” (núm. 4). En el mismo artículo (numeral 12) del citado decreto, se le atribuyó a Bolívar la facultad de “conceder patentes de corso y represalias” (Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes, s. f.).

El *Diccionario de la lengua española* (Real Academia Española, 2014), como segunda acepción de la expresión *patente de corso*, señala: “Despacho con que el Gobierno de un Estado autoriza a particulares para hacer el corso contra los enemigos de la nación”.

Según el mismo diccionario, *corso* viene del latín *cursus* (“carrera”) y es la “campana que hacían por el mar los buques mercantes con patente de su Gobierno para perseguir a los piratas o a las embarcaciones enemigas” (Real Academia Española, 2014).

En materia disciplinaria, el mencionado Decreto Orgánico, en su artículo 6, facultó a los ministros secretarios de Estado para determinar la responsabilidad de los funcionarios en todos los casos en que faltaran al cumplimiento de sus deberes, caso en el cual serían juzgados de conformidad con el decreto especial que sobre la materia se dictaría.

Con la expedición del mencionado decreto del 27 de agosto de 1828, se agudizaron las contradicciones entre los bolivaristas y sus opositores, lo cual conllevó a que se atentara contra la vida del Libertador en los sucesos de la noche del 25 de septiembre de 1828, conocidos como la “conspiración septembrina”, en los que resultaron implicados, entre otros, el general Padilla, quien fue fusilado el 2 de octubre (Sañudo, 1995); igual suerte corrió el coronel Ramón Nonato Guerra, y el 14 de octubre del mismo año fueron fusilados el oficial Juan Hinestrosa, cuatro soldados de artillería, Pedro Celestino Azuero, Wenceslao Zulaibar y Agustín Horment.

El general Santander resultó implicado en los mencionados sucesos y fue condenado a pena de muerte, pero esta se le conmutó por la de destierro mediante decreto del 12 de noviembre de 1828.

Con relación al proceso seguido contra el general Santander, el historiador Laureano García Ortiz (1938) pone de manifiesto las irregularidades de dicho proceso; entre otras, menciona las siguientes:

- El tribunal militar prescrito por la ley (decreto del 20 de febrero de 1828) no fue el que se estableció para juzgar el caso (violación al principio del juez natural) (p. 313).

- “Se nombró por la parte agraviada un juez único, discrecional, irresponsable” y sin sujeción a ninguna ley que tutelara los derechos de los acusados; además, sin sujeción a ninguna regla de procedimiento (violación al principio de legalidad “*nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege*”) (p. 313).
- “El juez nombrado con facultades omnímodas fue el general Rafael Urdaneta, hasta el día anterior ministro de Guerra del Gobierno”, a quien le hacía oposición política el acusado general Santander, quien era enemigo de este y quien, por tal razón, debió declararse impedido, pero no lo hizo, y tampoco hubo posibilidad de recusarlo (violación al principio de imparcialidad) (p. 313).
- Santander fue procesado y sentenciado sin ninguna defensa. No se le nombró defensor de oficio ni se le permitió nombrar uno (violación al derecho de defensa) (p. 313).
- El juez Urdaneta instigó a Carujo para que declarara en contra de Santander, pero este, por el contrario, manifestó que Santander sabía que se conspiraba para derrocar al Gobierno y para asesinar a Bolívar en Soacha el 21 de septiembre de 1828 y que el general Santander, precisamente, lo impidió (pp. 313 y 314).
- Al no conseguir que Carujo ni Florentino González declararan contra Santander, el general fue sentenciado a muerte bajo el argumento de que sabía sobre la conspiración contra el Libertador y no se lo había hecho saber a este (p. 314).
- “Para conformar la sentencia, Bolívar quiso oír el concepto del Consejo de Ministros”, organismo de Gobierno, por lo que se dio lugar a una jurisdicción irregular, anómala,

que el mismo Bolívar había establecido para conocer del caso (p. 314).

- “El Consejo de Ministros era una corporación política, era el Gobierno mismo”, la parte agraviada y, por ende, la más interesada en el juicio y la que iba a fallar en última instancia con un criterio no jurídico sino político (p. 314).
- Precisa el historiador Laureano García Ortiz (1938) que, en castigo por aquel error inicial de convertir en juez al personal de las entidades públicas, el mencionado Consejo de Ministros se vio obligado a dictar el documento oficial más pobre, ilógico e inconsistente que se registre en los anales de Colombia, al reconocer que la sentencia era justa pero que no podía o no debía ejecutarse por motivos de conveniencia o clemencia. En uno de los apartes de la providencia del Consejo de Ministros, se señala:

Si en contra del general Santander existieran las pruebas de la cooperación en la noche del 25 como existen contra el difunto exgeneral Padilla, el Consejo no titubearía en aconsejar al Libertador presidente que mandase a ejecutar la sentencia pronunciada el 7 de este mes por el juzgado de la comandancia general; pero no existiendo estas pruebas, teniendo lugar las consideraciones indicadas y no perdiendo de vista que el general Santander ha manifestado (inexacto, quien reveló eso fue Carujo) que impidió el asesinato del Libertador en Soacha el 21 de septiembre, asesinato que consta haberse proyectado y que, en realidad, no se cometió aquel día, es de opinión que el Gobierno obraría mejor conmutando la pena de muerte en la destitución del empleo de general y extra-

ñamiento de la República, con prohibición de volver a pisar su territorio sin que se le permita una gracia especial del supremo Gobierno. (O’Leary, citado en Cordovez, 2006, p. 1186-1187)

Sobre lo anterior, se pregunta el citado historiador Gómez: “Si no existían pruebas plenas para condenar al general Santander, ¿cómo podía ser justa la sentencia que lo condenaba a muerte?” (p. 316).

Vio el Consejo de Ministros que era imposible asesinar a Santander, como lo pretendía Urdaneta, y optó por emitir ese dictamen absurdo, sacrificando ante el país y ante la historia la reputación de hombres conscientes y respetables (García Ortiz, 1938, p. 316).

2.1.3 Consecuencias de la “conspiración septembrina”

Desde la misma mañana del 26 de septiembre de 1828, Bolívar se declaró en pleno ejercicio de la dictadura y formó un tribunal para juzgar a los conspirados mediante juicio breve y sumario, en la forma antes expuesta.

Mediante circular del 20 de septiembre de 1828, el Libertador les ordenó a los obispos y predicadores que le mostraran al pueblo la necesidad y obligación que tiene de unirse al Gobierno para establecer la paz y la tranquilidad pública.

El 15 de octubre, restableció el tributo de los indígenas como estaba establecido en el régimen español, con lo que contribuyó con la degradación de la población indígena.

El 17 de noviembre, suprimió las municipalidades, pues consideraba que, así como lo apoyaron para conseguir la dictadura, de igual modo podría perder ese apoyo.

Prohibió el matrimonio de colombianos con españoles, con lo cual, en opinión de Sañudo (1995), se perdió un buen elemento de colonización (p.482).

Expidió un decreto sobre enseñanza el 20 de octubre de 1828, que suprimió la cátedra de Derecho Político, habiendo prohibido previamente la enseñanza de las doctrinas de Bentham y las reuniones de la masonería.

3. La Constitución de 1830

Superada la “conspiración septembrina”, Bolívar expidió el decreto de convocatoria de un congreso constituyente, el cual fue instalado en Bogotá por el mismo Libertador el 20 de enero de 1830, presidido por el mariscal Sucre (Paula, 1962, p.49), al que se denominó “congreso admirable” y en el que a su vez se expidió la Constitución de 1830, en la que se observan los siguientes fundamentos del régimen disciplinario de los funcionarios públicos de ese momento histórico:

3.1 Facultades del Congreso de la República

El artículo 51 de la mencionada constitución facultó al Senado, en calidad de Corte de Justicia, para conocer privativamente sobre las acusaciones contra el presidente y el vicepresidente de la República y los ministros y consejeros de Estado, en los casos de responsabilidad especificados en la Constitución, y contra los magistrados de la Alta Corte y el procurador general de la nación por las faltas graves que cometieran en el desempeño de sus funciones.

Para poder el Senado proceder conforme con la anterior atribución, se requería que la Cámara

de Representantes instruyera la acusación, razón por la cual el artículo 63 (numeral 9) de la mencionada constitución le otorgó a la Cámara de Representantes la facultad de acusar del mismo modo a los funcionarios antes mencionados, por el mal desempeño en el ejercicio de sus funciones.

3.2 Facultades del Ejecutivo

Por otra parte, en el artículo 85 (numeral 18), se facultó al jefe del Ejecutivo para adoptar la medida provisional de suspensión, al determinar dicho precepto que decía que el Ejecutivo podía suspender de sus destinos, con previo acuerdo del Consejo de Estado, a los empleados públicos de la rama ejecutiva y remitir sin demora al competente la documentación que sirviera de soporte a la medida de suspensión.

De la Constitución de 1830 se dice que nació muerta por los hechos que la precedieron, como lo explican Manuel Antonio Pombo y José Guerra (s. f.), concretamente por la pugna entre bolivaristas y santanderistas; no obstante, lo plasmado en el texto de dicha constitución es trascendental en la historia constitucional de nuestro país (p.230).

3.3 El Ministerio Público

En el artículo 100 de la constitución en comento aparece la figura del Ministerio Público, ejercido por un agente del Poder Ejecutivo con el título de “procurador general de la nación”, quien tenía como funciones las de defender, ante los tribunales y juzgados, la observancia de las leyes y promover, ante cualquier autoridad civil, militar o eclesiástica, los intereses nacionales y en lo concerniente al orden público, sin que se le hubiera otorgado la facultad que más adelante constitucionalmente

se le iba a reconocer para vigilar la conducta de los funcionarios públicos y adelantar contra ellos las investigaciones correspondientes por las irregularidades cometidas en ejercicio de sus funciones.

3.3.1 Organización del Ministerio Público

Mediante Ley 622 del 11 de mayo de 1830, expedida por el Congreso Constituyente de la República de Colombia, se organizó el Ministerio Público, al determinar el artículo 2.º que estaría integrado por:

- a. El procurador general de la nación
- b. Los procuradores generales de departamento
- c. Los procuradores de provincia
- d. Los síndicos personeros del común
- e. Los agentes de policía

3.3.2 Funciones del Ministerio Público

La precitada ley le asignó al Ministerio Público las siguientes funciones:

- a. Defender los intereses del Estado
- b. Promover la ejecución y el cumplimiento de las leyes, las disposiciones del Gobierno y las sentencias de los tribunales
- c. Supervigilar la conducta oficial de los funcionarios y empleados
- d. Perseguir los delitos y las contravenciones (Codificación Nacional, 1953, pp. 192-193).

3.3.3 Responsabilidad de los funcionarios del Ministerio Público

La Ley 622 de 1830 determinó que los funcionarios del Ministerio Público serían responsables por el mal desempeño en el ejercicio de sus funciones en los siguientes casos:

- a. Por infracción de la constitución y las leyes

- b. Por dolo, fraude, prevaricación, soborno y concusión
- c. Por denegación del servicio en los casos en que debía actuar el Ministerio Público
- d. Por omisión en el cumplimiento de las órdenes que los respectivos encargados recibieran por parte de aquellos de quienes dependían

Las instancias ante las cuales respondería disciplinariamente cada uno de los miembros del Ministerio Público eran, según el artículo 40 de la citada Ley 622, las siguientes:

- a. Ante el Senado de la República, el procurador general de la nación, conforme a la Constitución.
- b. Ante la Alta Corte de Justicia, los procuradores generales de departamento
- c. Ante las Cortes de Apelación, los procuradores de provincia
- d. Ante el gobernador de la provincia, los síndicos personeros y agentes de policía

No se estableció en la mencionada Ley 622 de 1830 un procedimiento al que debieran someterse las investigaciones disciplinarias.

4. La Constitución de 1832

En la Constitución de 1832, del Estado soberano de la Nueva Granada, el Senado continuó con la facultad de conocer sobre las acusaciones propuestas por la Cámara de Representantes, pero si las acusaciones eran relativas a conductas en el ejercicio de sus funciones, las sanciones a imponer por el Senado no podían ser otras que suspender o deponer de su empleo al acusado o declararlo incapaz temporal o perpetuamente para cargos de confianza en la República, y quedaba además

sujeto a acusación, juicio y sentencia por los tribunales competentes.

Si la acusación no tuviera por objeto la conducta oficial, el Senado debía poner al acusado a disposición del tribunal competente para su juzgamiento.

Dentro de las facultades conferidas por la Constitución de 1832 a la Cámara de Representantes estaba la de acusar, de oficio o a solicitud de cualquier ciudadano, ante el Senado al presidente o al encargado del Ejecutivo en los casos de mala conducta en el ejercicio de sus funciones o por la comisión de cualquier delito merecedor de pena corporal.

La facultad de la Cámara de Representantes para hacer acusaciones ante el Senado recaía además sobre los secretarios de Estado y los magistrados de la Corte Suprema de Justicia por mal desempeño en el ejercicio de sus funciones y sobre todos los servidores públicos en casos de mala conducta en el desempeño de los suyos, siempre que no estuviese en curso una acusación sobre el mismo asunto en los tribunales ordinarios.

En materia disciplinaria, el presidente de la República continuó con la facultad, otorgada desde la Constitución de 1830, de suspender de sus cargos a los empleados de la rama ejecutiva por infracción de la ley, decretos u órdenes del Ejecutivo, con la obligación de ponerlos a disposición de la autoridad competente dentro de las 48 horas siguientes y presentando el sumario y la documentación que sirvieran de fundamento a la suspensión. Es decir, el presidente, según su criterio y discrecionalidad, decretaba la medida de suspensión provisional y luego remitía las diligencias al competente para que se adelantara el respectivo proceso.

En el ejercicio de estas últimas facultades, se puede citar el caso del gobernador de Tunja, Juan Nepomuceno Toscano, quien, mediante decreto del 27 de marzo de 1837, proferido por el presidente de la República de la época, José de Ignacio de Márquez, fue suspendido en el ejercicio de sus funciones por irregularidades en el manejo de las rentas de tabaco; en su lugar se nombró, como gobernador interino, al señor Joaquín Larrarte.

Por su parte, desapareció del texto de la Constitución de 1832 la figura del procurador general de la nación. En las reformas incorporadas por el Congreso de la República a la Constitución de 1832 en las sesiones de 1842 y 1843 —en cuanto al tema disciplinario que nos ocupa—, en el artículo 140 del texto de reforma aparece lo referente a la responsabilidad de los empleados públicos y de los juicios que se siguen ante el Senado, pues se precisa que todos los empleados públicos son responsables ante las autoridades designadas por la Constitución o la ley por cualquier abuso de las atribuciones que les correspondieran o por falta de cumplimiento de los deberes de sus cargos.

En el caso de los encargados del Poder Ejecutivo, los secretarios de Estado o los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, solo se les podía exigir responsabilidad mediante acusación interpuesta por la Cámara de Representantes ante el Senado; además, se le otorgó a la Cámara la facultad de acusar ante el Senado a cualquier empleado público por abuso en el ejercicio de sus funciones o por falta de cumplimiento en los deberes de su cargo y requerir a las autoridades competentes para que, por las mismas causas, les exigieran a los empleados responsabilidad.

5. La Constitución de 1853

El Senado continuó con la atribución de conocer la causa de responsabilidad, previa acusación de la Cámara de Representantes, contra el encargado del Poder Ejecutivo, los secretarios de Estado, el procurador general de la nación y los magistrados de la Corte Suprema de Justicia por el mal desempeño en el ejercicio de sus funciones, y le correspondía al Congreso de la República, mediante ley, determinar las formalidades de estos juicios.

6. La Constitución de 1858

La Constitución Política para la Confederación Granadina consagró, en su artículo 26, que los senadores y representantes no son responsables por los votos que den y por las ideas y opiniones que emitan, y, por ende, ninguna autoridad podía hacerles cargo alguno por dichos votos y opiniones.

En relación con el Ministerio Público, estableció el artículo 55 que sería ejercido por la Cámara de Representantes, por el procurador general de la nación y demás funcionarios a quienes la ley les atribuyera esa facultad, sin que, como en el caso de la Constitución de 1830, se les asignara constitucionalmente la competencia para vigilar, investigar y sancionar disciplinariamente a los funcionarios públicos por las irregularidades que pudieran cometer en el ejercicio de sus funciones.

7. La Constitución de los Estados Unidos de Colombia de 1863

De los fundamentos constitucionales que en materia disciplinaria de los funcionarios públicos consagró la Constitución de 1863, cabe señalar que, en relación con el Ministerio

Público, en el artículo 74 precisó sus funciones, a saber:

- a. Cuidar que todos los funcionarios públicos al servicio de la Unión desempeñen cumplidamente sus deberes
- b. Acusar ante el Senado o la Corte Suprema Federal a los funcionarios justiciables por estas corporaciones
- c. Desempeñar las demás funciones que la ley le atribuya

8. La Constitución de la República de Colombia de 1886

En la llamada constitución de la regeneración, el título V estableció algunos parámetros en relación con el servicio público y precisó que, mediante ley, se debería determinar lo siguiente:

- a. Los casos de incompatibilidad de funciones
- b. Los casos de responsabilidad de los funcionarios y el modo de hacerla efectiva, lo cual constituye una de las primeras manifestaciones constitucionales en nuestro país del principio de tipicidad
- c. Las calidades y los antecedentes necesarios para el desempeño de ciertos empleos, en los casos no previstos por la Constitución
- d. Las condiciones de ascenso y jubilación, así como la clase de servicios civiles o militares que daban derecho a pensión del tesoro público (Asamblea Nacional Constituyente, 1886)

Se estableció el precepto según el cual no habrá en Colombia ningún empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento y la prohibición de recibir más de dos sueldos del tesoro público, salvo en casos especiales determinados por la ley.

En el artículo 65 se señaló que ningún funcionario entraría a ejercer su cargo sin prestar juramento de sostener y defender la Constitución y de cumplir con los deberes que el cargo le imponía.

Se les prohibió además a los nacionales al servicio de Colombia aceptar de un Gobierno extranjero, sin permiso del Gobierno colombiano, cargo o merced, so pena de perder el empleo.

8.1 El Ministerio Público

En el título XIV consagró la Constitución de 1886 lo referente el Ministerio Público, que sería ejercido, bajo la suprema dirección del Gobierno, por un procurador general de la nación, por los fiscales de los tribunales superiores de distrito y por los demás funcionarios designados por la ley, y facultó a la Cámara de Representantes para ejercer determinadas funciones fiscales.

Como funciones del Ministerio Público se consagraron las siguientes:

- a. Defender los intereses de la nación
- b. Promover la ejecución de las leyes, sentencias judiciales y disposiciones administrativas
- c. Supervigilar la conducta oficial de los empleados públicos
- d. Perseguir los delitos y las contravenciones que perturbaran el orden social

El periodo del cargo del procurador general de la nación era de tres años, y sus funciones eran:

- a. Cuidar que todos los funcionarios públicos al servicio de la nación desempeñaran cumplidamente sus deberes

- b. Acusar ante la Corte Suprema a los funcionarios cuyo juzgamiento correspondiera a esa corporación
- c. Cuidar que los funcionarios del Ministerio Público cumplieran fielmente su encargo y exigirles responsabilidad por las faltas en que incurrieran
- d. Se le otorgó potestad nominadora para nombrar y remover libremente a los empleados de su inmediata dependencia

Lo anterior constituye, en nuestra opinión, los aspectos constitucionales y legales más trascendentales del derecho disciplinario ocurridos a lo largo del siglo XIX en nuestro país, sobre los cuales, y aunque con muchas falencias, se fueron sentando las bases de esta rama del derecho público.

Conclusiones

La emancipación de las colonias americanas de la Corona de Castilla permitió la creación de la República de Colombia por parte de la aristocracia criolla, lo que conllevó a que, bajo los parámetros del Estado moderno, este se rigiera por su propia constitución y se expidiera una legislación que reemplazara la impuesta por la monarquía española desde la colonia, proceso del que no fue ajeno el régimen disciplinario de los funcionarios públicos de la nueva República.

Desde los albores de la República de Colombia y durante el siglo XIX se les asignaron funciones disciplinarias a los principales órganos de las ramas del poder público, concretamente al Congreso y al presidente de la República.

Con el desarrollo constitucional y legislativo de la República de Colombia durante el siglo XIX, y aunque provenientes del régimen de la

colonia, fueron incorporándose instituciones como la Procuraduría General y el personero, que van a ser parte del Ministerio Público, a quienes en materia disciplinaria se les va a encomendar la labor de vigilar la conducta oficial de los funcionarios públicos.

Pese al esfuerzo de la nueva clase gobernante del país por sentar unas bases constitucionales y legales del régimen disciplinario de los funcionarios públicos, faltaron mayores garantías para el investigado, lo cual se explica por las condiciones culturales, sociales y políticas del momento histórico (siglo XIX), donde no aparecen en el texto de la Constitución principios o derechos que le garantizaran al investigado el debido proceso.

Aunque hubo un esfuerzo de la clase gobernante por llevar a cabo durante el siglo XIX un proceso de constitucionalización y codificación para la República de Colombia, no se expidió un código disciplinario al que se rigieran las entidades del Estado encargadas de investigar y sancionar a los funcionarios públicos.

Referencias

- Aguirre, C., Arango, C. & Arciniegas, G. (1999). *Historia de Colombia* (1.ª ed.). Bogotá: Zamora Editores.
- Asamblea Nacional Constituyente. (1886). *Constitución Política 1 de 1886*. Bogotá. Recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=7153>
- Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes. (s. f.). *Decreto Orgánico de la Dictadura de Bolívar (1828)*. Recuperado de http://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/colombia-17/html/0260d606-82b2-11df-acc7-002185ce6064_2.html
- Briceño Sierra, H. (2005). *Derecho procesal* (vol. 1). México: Oxford University Press.
- Codificación Nacional. (1953). *Codificación de todas las leyes de Colombia desde el año de 1821, hecha conforme a la ley 13 de 1912* (tomo IV). Bogotá: Imprenta Nacional.
- Congreso de Cúcuta. (1821). Constitución de 1821. Recuperado de http://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/colombia-16/html/0260ce5e-82b2-11df-acc7-002185ce6064_1.html
- Cordovez, J. M. (2006). *Reminiscencias de Santafé y Bogotá*. Bogotá: Fundación Editorial Epígrafe. Recuperado de <https://books.google.com.co/books?id=g5AbDsypRxsC&pg=PA1187&lpg=PA1187&dq#v=onepage&q&f=false>
- Cruz, O. (2004). *Historia del derecho en México* (2.ª ed.). México: Oxford University Press.
- García Ortiz, L. (1938). Apuntes para la historia del 25 de septiembre. Relato de un criado, reminiscencias de una caballero y comentarios despreocupados. En *Estudios históricos y fisionomías colombianas* (pp. 287-379). Bogotá: Editorial ABC.
- Horta, J. (2009). *Crónicas de la Independencia*. Bogotá: Uniediciones.
- Mora, C. A. & Peña, M. (1977). *Historia socioeconómica de Colombia* (3.ª ed.). Bogotá: Editorial Norma.
- Ocampo, J. (1989). *Nueva historia de Colombia* (tomo II). Bogotá: Editorial Planeta.
- Paula, F. de. (1962). *Derecho constitucional colombiano*. Bogotá: Ediciones Lerner.
- Pombo, M. A. & Guerra, J. (s. f.) *Las constituciones de Colombia* (tomo III). Bogotá: Banco Popular.

Real Academia Española. (2014). *Diccionario de la lengua española* (23.^a ed.). Recuperado de <http://www.rae.es/>

Restrepo Piedrahita, C. (1986). *Constituciones de Colombia. Estudio preliminar* (tomo III). Bogotá: Biblioteca Banco Popular.

Sañudo, J. (1995). *Estudios sobre la vida de Bolívar*. Bogotá: Editorial Planeta.