

MANUAL ERUDITO DE DERECHO ADMINISTRATIVO GENERAL.¹

Núcleo Uno – Fundamentos y
Acciones

Por:

Hernán Alejandro Olano García*.

2016.

¹ El presente trabajo se desarrolla dentro de la línea de investigación “Fuentes del Derecho Administrativo Colombiano”, que el autor dirige en la Universidad de La Sabana.

* Abogado, con estancia Post Doctoral en Derecho Constitucional como Becario de la Fundación Carolina en la Universidad de Navarra, España; estancia Post Doctoral en Historia en la Universidad del País Vasco como Becario de AUIP; Doctor *Magna Cum Laude* en Derecho Canónico; es Magíster en Relaciones Internacionales y Magíster en Derecho Canónico y posee especializaciones en Bioética, Derechos Humanos, Derecho Administrativo y Gestión Pública, Liderazgo Estratégico Militar y Derecho Constitucional. Es el Director del Programa de Humanidades en la Facultad de Filosofía y Ciencias Humanas de la Universidad de La Sabana, donde es Profesor Asociado y Director del Grupo de Investigación en Derecho, Ética e Historia de las Instituciones “Diego de Torres y Moyachoque, Cacique de Turmequé”. Es el Vicecónsul Honorario de la República de Chipre en Colombia. Miembro de Número de la Academia Colombiana de Jurisprudencia, Miembro Correspondiente de la Academia Colombiana de la Lengua, Miembro Correspondiente de la Academia Chilena de Ciencias Sociales, Políticas y Morales y Miembro Honorario del Muy Ilustre Colegio de Abogados de Lima. Correo electrónico hernan.olano@unisabana.edu.co. <http://hernanolano.blogspot.com>; <http://hernanolano.googlepages.com>; en Twitter @HernanOlano

INTRODUCCIÓN AL DERECHO ADMINISTRATIVO GENERAL. CARACTERÍSTICAS, HISTORIA Y ACCIONES.

Por: **Hernán Alejandro Olano García**

I. ¿QUÉ ES EL DERECHO ADMINISTRATIVO?

El Derecho, como bien se sabe, goza de una división clásica entre Derecho Público y Derecho Privado, ya que desde los romanos, se daba a distinguir que el Derecho Público es el que se ocupa de los asuntos del Estado, mientras que el Derecho Privado se ocupa de los asuntos de los particulares. Hay que tener en cuenta, que las relaciones de Derecho Público son de subordinación del particular frente al Estado, mientras que las de Derecho Privado, teóricamente se expresan en un plano de igualdad.

En el Derecho Público, se distinguen principalmente algunas ramificaciones, el Derecho constitucional, el Derecho Sancionatorio penal y disciplinario, el Derecho procesal, el Derecho internacional público, el Derecho tributario y de la hacienda pública y el Derecho Administrativo.

Sin embargo, tal vez la principal y más estrecha relación, por ser ambas partícipes del Derecho Público, es la que posee el Derecho Administrativo con el Derecho Constitucional, ya que se dice que *“la Constitución crea los órganos superiores del Estado y les confiere atributos fundamentales, en tanto que las regulaciones administrativas desarrollan sus competencias específicas y delinear los procedimientos que han de seguir –al interactuar- esos mismos órganos. Sin embargo, no podemos olvidar que el Derecho Constitucional nace posteriormente a las regulaciones del Derecho Administrativo, pero inmediatamente se sobrepone jerárquicamente por su carácter de supremacía, atribuido gracias a la concepción originaria de su formación; la Constitución es un producto originario, mientras que la ley es consecuencia de la labor de órganos constituidos, situados por debajo de aquella.”*²

No puede dejarse de lado la relación del Derecho Administrativo, cada vez más con distintas ramas del Derecho Privado, como con el Derecho Civil, el Derecho Comercial, el Derecho Laboral, etc., con base en la “tendencia privatista” que ha llegado hace varios años a la administración.

El caso es que el Derecho Administrativo, goza de cierta “filosofía”, que se resume en “*un conjunto de conocimientos –razonados, ordenados en una síntesis lógica armónica, en la que se eslabonan e ilustran entre sí- del Derecho Administrativo por sus principios y fundamentos, adquiridos con la luz natural de la razón*”. Y es así que la ciencia del Derecho Administrativo, “*se ocupa preferentemente de <cómo> es el mismo, en tanto que su filosofía nos lleva tras su último <por qué> y el último <para qué>, siendo aplicable la clásica definición aristotélica: <cognitio rerum per causas>.”* Así, quien hace filosofía del Derecho Administrativo debe necesariamente hacer mención a la normatividad positiva “*e igualmente a los hechos de los cuales brota el orden normativo puesto por los hombres y sobre los cuales quiere éste revertir en acción estructurante o modeladora.*”³

² CANÓNICO SARABIA, Alejandro. *El debido procedimiento administrativo*, en: *Revista de Derecho* # 20, Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela, Caracas, 2006, p. 37.

³ SARMIENTO GARCÍA, Jorge H. *Sobre la Filosofía del Derecho Administrativo*, en: *ARS IURIS* # 42, Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Panamericana, México, D.F., 2009, p. 350.

El Derecho Administrativo colombiano, como rama autónoma, comienza a despuntar con la Carta de 1886, que pasó del sistema federal de 1863 a un sistema centralista o de centralismo político y descentralización administrativa.

Lo <Administrativo>, según el Diccionario de la Real Academia Española⁴, es “*lo perteneciente o relativo a la administración*”, siendo entonces una expresión que se refiere a la “*acción y efecto de administrar*”, pero ¿administrar qué?, por supuesto, el conjunto de organismos y personas encargados de cumplir la función administrativa.

Para avanzar en la formulación de una definición del Derecho Administrativo, debemos tener en cuenta el célebre “fallo Blanco”⁵, dictado por el Tribunal de Conflictos francés del 8 de febrero de 1873, al cual se le atribuye haber consagrado en forma clara y expresa⁶ el principio consistente en que la administración no puede regirse por los mismos principios vigentes para las relaciones entre los particulares, sino que a ella deben aplicarse principios propios y especiales, cuya existencia, en definitiva, es la que justifica la existencia del Derecho Administrativo. Igualmente, según dicha decisión, la Administración es responsable tanto de sus actos como de los hechos a ella atribuibles. En Francia, este fallo buscó desprender el Derecho Administrativo del Derecho civil, para que la administración así pudiera tener su propio control por vía jurisdiccional.

⁴ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA DE LA LENGUA. *Diccionario de la Lengua Española*, 21ª. Edición, Editorial Espasa-Calpe, Tomo I, p.44.

⁵ REPÚBLICA FRANCESA. EN NOMBRE DEL PUEBLO FRANCÉS: Visto la hazaña introductoria de instancia, del 24 de enero de 1872, por la cual Juan Blanco hizo asignar, delante del tribunal civil de Burdeos, el Estado, en la persona del prefecto del Gironde, a Adolphe Juan, Enrique Bertrand, Pierre Monet y Juan Vignerie, empleados a la manufactura de los tabacos, en Burdeos, para, esperado que, el 3 de noviembre de 1871, su hija Agnès Blanco, de edad de cinco años y medio, pasaba sobre la vía pública delante del almacén de los tabacos, cuando un vagón(coche) empujado por el interior por los empleados susodichos, le derribó(trastocó) y le pasó sobre el muslo, y debió sufrir su amputación; que este accidente es imputable a la falta(culpa) los susodichos empleados, oírse condenar, solidariamente, a los susodichos empleados como los coautores del accidente y el Estado como civilmente responsable a causa de sus empleados, por pagarle la suma de 40,000 francos en calidad de indemnidad; Visto declinatorio propuesto por el prefecto del Gironde, el 29 de abril de 1872; visto el juicio devuelto, el 17 de julio de 1872, por el tribunal civil de Burdeos, que rechaza(echa de nuevo) el declinatorio y retiene el conocimiento de la causa, tanto en contra del Estado como en contra de los empleados susodichos; visto la orden de conflicto tomada por el prefecto del Gironde, el 22 del mismo mes, reivindicando para la autoridad administrativa el conocimiento de la acción en responsabilidad intentada por Blanco contra el Estado, y siendo motivado: 1 ° sobre la necesidad de apreciar la parte de responsabilidad que incumbe a los agentes del Estado según las reglas variables en cada rama de los servicios públicos; 2 ° sobre la interdicción para los tribunales ordinarios de conocer peticiones que tienden(alargan) a constituir el Estado deudor, así como quedan unas leyes del 22 de diciembre de 1789, el 18 de julio, el 8 de agosto de 1790, del decreto del 26 de septiembre de 1793 y de la orden del Directorio del 2 de germinal el año 5; Visto el juicio del tribunal civil de Burdeos, para la fecha del 24 de julio de 1872, que habló sobre la petición; visto las leyes del 16-24 de agosto de 1790 y del 16 de fructidor el año 3; visto la ordenación(ordenzanza) del 1 de junio de 1828 y la ley del 24 de mayo de 1872;

Considerando que la acción intentada por el señor Blanco contra el prefecto del departamento del Gironde, representando el Estado, tiene para objeto de hacer declarar el Estado civilmente responsable, por aplicación de los artículos 1382, 1383 y 1384 del Código Civil, del daño que resulta de la herida que su hija habría probado(experimentado) por el hecho de obreros empleados por la administración de los tabacos; Considerando que la responsabilidad, que puede incumbir al Estado, para los daños causados a los individuos por el hecho de las personas que emplea en los servicios públicos, no puede ser regida por los principios que están establecidos en el Código Civil, para los informes(relaciones) de individuo a individuo; Que esta responsabilidad no es general, ni absoluta; que tiene sus reglas especiales que varían según las necesidades del servicio y la necesidad de conciliar los Derechos del Estado con los Derechos privados; etc.

⁶ RODRÍGUEZ, Libardo. *Derecho Administrativo General y colombiano*. Décimoquinta edición, editorial TEMIS, Bogotá, D.C., 2007, p.1

Distintos profesores como Helena Alviar García⁷, hablan de una visión clásica⁸ de la definición del Derecho Administrativo, a la cual agregamos la de otros doctrinantes extranjeros. Ella misma dice que “*el Derecho Administrativo es un conjunto de principios y reglas jurídicas que rigen la actividad administrativa de las entidades públicas y de las personas privadas que participan en esta actividad o que son afectadas por ella.*” A mi juicio, esta definición ya consagra las dos nuevas vertientes en el Derecho Administrativo: El balance de lo público con lo privado.

La misma doctrinante, en un texto posterior⁹, dice que “*el Derecho Administrativo cumple dos funciones principales, relacionadas con la libertad y la igualdad. En primer lugar, sirve como instrumento para garantizar los Derechos que se desprende del conjunto de libertades descrito. Una manera de garantizar estas libertades es por medio del poder de policía, concepto que ha sido definido en la literatura clásica como la < (...) competencia jurídica asignada y no como potestad política discrecional (arts. 1º y 3º del código), es la facultad de hacer la ley policiva, de dictar reglamentos de policía, de expedir normas generales, impersonales y preexistentes, reguladoras del comportamiento ciudadano, que tienen que ver con el orden público y con la libertad>.*”

En su origen, las acepciones de Derecho Administrativo, al decir del profesor Jaime Orlando Santofimio¹⁰, “*emanan de los debates revolucionarios en torno a los fenómenos político, jurídico y social de la distribución o división del poder*”, lo cual podemos apreciar a continuación en las distintas acepciones:

El Ex Ministro Diego Younes Moreno¹¹, lo define como “*la rama del Derecho público concerniente a la administración; en otras palabras, es el conjunto de reglas jurídicas aplicables a la administración pública.*”

El profesor Jaime Orlando Santofimio¹², entiende por Derecho Administrativo “*el subsistema normativo o rama del Derecho positivo que tiene por objeto el conocimiento y la regulación jurídica de los órganos, sujetos, funciones y finalidades de la administración pública y de sus relaciones con los asociados y la comunidad*”. De esta definición, Santofimio resalta cuatro aspectos: “*El ser un hecho de la administración pública; el construir un subsistema normativo; el ser una rama del derecho positivo, lo que genera de inmediato inevitables discusiones sobre el derecho público y el derecho privado; y, por último, las características de las relaciones con los asociados, los ciudadanos y la comunidad en general.*”

Para el profesor Gustavo Penagos¹³, “*el Derecho Administrativo es un complejo de normas y principios de Derecho público interno que regulan situaciones de los entes públicos y de*

⁷ ALVIAR GARCÍA, Helena. *Una mirada distinta a las transformaciones del Derecho Administrativo*, en: *Revista de Derecho Público # 19*. Facultad de Derecho, Universidad de los Andes, Bogotá, D.C., 2007, p. 5.

⁸ Dice Alviar que, “*por clásico me refiero a un tipo de pensamiento que establece las teorías y los modelos que caracterizan la manera tradicional de entender esta rama del Derecho*”.

⁹ ALVIAR GARCÍA, Helena (Coordinadora). *Manual de Derecho Administrativo*. Universidad de los Andes y Editorial Temis. Bogotá, D.C., 2009, p.4.

¹⁰ SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando. *Tratado de Derecho Administrativo*. Tomo I – Introducción. Tercera Edición, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, D.C., 2007, p. 46.

¹¹ YOUNES MORENO, Diego. *Curso de Derecho Administrativo*. Octava edición actualizada. Editorial Temis. Bogotá, D.C., 2007. ISBN. 978-958-35-0626-0, p. 3.

¹² SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando. *Tratado de Derecho Administrativo*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, D.C., 2003, p. 171.

¹³ PENAGOS, Gustavo. *Curso de Derecho Administrativo*. Ediciones Librería del Profesional, Bogotá, 1997, p. 97.

los particulares o de aquellos entre sí, para la satisfacción completa e inmediata de necesidades colectivas bajo el orden jurídico estatal.”

El doctrinante Jaime Vidal Perdomo¹⁴, expresa que *“el Derecho Administrativo está vinculado a la noción de administración; el estudio de la estructura y de la actividad de la administración constituye la temática principal del Derecho Administrativo... Por administración se entiende el conjunto de órganos encargados de cumplir las múltiples intervenciones del Estado moderno y de atender los servicios que él presta.”*

Vidal Perdomo, en otra ocasión¹⁵, dijo también que el Derecho Administrativo es un *Derecho frontera*, por sus múltiples relaciones con otras ramas del Derecho.

El profesor Aleksey Herrera Robles¹⁶, define el Derecho Administrativo como *“la rama del Derecho Público que tiene por objeto el estudio de la actividad de las autoridades administrativas encaminada a manejar en la práctica el Estado para el cumplimiento de sus fines esenciales y sometida al principio de legalidad.”*

El profesor Libardo Rodríguez¹⁷, con fundamento en una amplia explicación que desarrolla en su obra, define el Derecho Administrativo como *“el conjunto de principios y reglas jurídicas que rigen la actividad administrativa de las entidades públicas y de las personas privadas que participan en esa actividad o que son afectadas por ella.”*

Manuel Mallvé, también citado por Polo Figueroa¹⁸, dice: *“La expresión <Derecho Administrativo>, adjetivación de lo jurídico por la administración, evoca dos ideas: la de Derecho y la de administrar. Deteniéndose en lo que esta contemplación superficial revela, pudiera inferirse que se trata de una rama de lo jurídico que rige la actividad administrativa, toda actividad de la administración. No es ello exacto. El Derecho Administrativo no es ordenamiento que abarque cualquier actividad a la que convenga el predicado Administrativo: se refiere, exclusivamente, a un caso particular del administrar, a la Administración Pública. El Derecho Administrativo es el Derecho de la función estatal, administrativa.”*

Manuel Ossorio¹⁹, en su Diccionario de Ciencias Jurídicas, políticas y Sociales, define el Derecho Administrativo según Manuel María Díez y Villegas Basavilbaso. Díez lo define como *“complejo de principios y normas de Derecho Público interno que regula la organización y la actividad de la administración pública”*. Éste autor rechaza la opinión de quienes reducen el Derecho Administrativo a la regulación de las regulaciones entre la administración pública y los administrados. Por su parte, Villegas Basavilbaso dice que el Derecho Administrativo, *“es un complejo de normas y de principios de Derecho público interno que regulan las relaciones entre los entes públicos y los particulares o entre aquellos entre sí, para la satisfacción concreta, directa o inmediata de las necesidades colectivas, bajo el orden jurídico estatal.”*

¹⁴ VIDAL PERDOMO, Jaime. *Derecho Administrativo*. 11ª edición, Editorial Temis, Bogotá, D.C., 1997, p. 1.

¹⁵ VIDAL PERDOMO, Jaime. *Derecho Administrativo*. 10ª edición, Editorial Temis, Bogotá, D.C., 1994, p. 6.

¹⁶ HERRERA ROBLES, Aleksey. *Aspectos Generales del Derecho Administrativo Colombiano*. Colección Jurídica Universidad del Norte, 2ª. Edición revisada y aumentada, Barranquilla, 2009, p. 24.

¹⁷ RODRÍGUEZ, Libardo. Op. Cit., pp. 23-24.

¹⁸ POLO FIGUEROA, Juan Alberto, op. Cit., p. 22.

¹⁹ OSSORIO, Manuel, p. 297.

Mientras que José Gascón y Marín, citado por Polo Figueroa²⁰, manifestaba en 1956, que “*allí donde hay Estado hay administración y allí donde hay administración, hay Derecho Administrativo.*”

Orlando García-Herreros²¹, define el Derecho Administrativo como “*el conjunto de normas y principios jurídicos que regulan el acto Administrativo y la organización de la administración pública.*”

Otto Mayer, más sencillamente lo define como “*Derecho público propio de la administración.*”

Para Keith Werhan²², “*Administrative law, as its name suggests, is the law of government administration. It is the system of general legal principles that lawmakers and judges have devised over the years to legitimate, as well as to control, the actions of administrative agencies. Administrative law prescribes the ground rules for creating administrative agencies; it defines the power of those agencies; it structures the processes of agency decision making; and it shapes the rights of individuals to participate in those processes as well as to challenge agency decisions in court.*”

Rafael Bielsa, uno de los clásicos, escribía en 1955, que “*con la expresión Derecho Administrativo se quiere significar <Derecho relativo a la administración>.*”

En fin, como es difícil llegar a una unidad conceptual, podemos decir que el manejo del Estado es el objeto práctico del Derecho Administrativo, lo cual implica el cumplimiento de los cometidos estatales, la adecuada prestación de los servicios públicos y la efectividad de los Derechos y libertades reconocidos por la ley, tal y como lo disponen el artículo 3 de la Ley 58 de 1982 (que estaba reproducido en el artículo 2 del C.C.A. de 1984) y el artículo 103 del Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso administrativo, Ley 1437 de 2011, que dice lo siguiente:

Artículo 103. Objeto y principios. *Los procesos que se adelanten ante la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo tienen por objeto la efectividad de los derechos reconocidos en la Constitución Política y la ley y la preservación del orden jurídico.*

En la aplicación e interpretación de las normas de este Código deberán observarse los principios constitucionales y los del derecho procesal.

En virtud del principio de igualdad, todo cambio de la jurisprudencia sobre el alcance y contenido de la norma, debe ser expresa y suficientemente explicado y motivado en la providencia que lo contenga.

Quien acuda ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en cumplimiento del deber constitucional de colaboración para el buen funcionamiento de la administración de justicia, estará en la obligación de cumplir con las cargas procesales y probatorias previstas en este Código.

No obstante que el derecho administrativo no es el derecho exclusivo del poder ejecutivo como algunos pretenden presentarlo, ni tampoco está dirigido únicamente al estudio de la

²⁰ POLO FIGUEROA, Juan Alberto. *Elementos de Derecho Administrativo*. Ediciones de la Universidad Sergio Arboleda, Bogotá, D.C., 2001, p. 23.

²¹ GARCÍA-HERREROS, Orlando. *Lecciones de Derecho Administrativo*. Fondo de Publicaciones Universidad Sergio Arboleda. Serie Major # 7. Bogotá, D.C., 1997. ISBN. 958-9442-17-X, p. 5.

²² WERHAN, Keith. *Principles of Administrative Law*. Editorial Thompson – West, St. Paul. MN., U.S.A., pp. 1-2

administración pública, sin embargo, para Agustín Gordillo, *el objeto del Derecho Administrativo, es el estudio del ejercicio de la función administrativa*. Él ha definido al Derecho Administrativo como “*la rama del Derecho público que estudia el ejercicio de la función administrativa y la protección judicial existente contra ésta.*” Dicha definición se desglosa así:

Rama del Derecho público: o sea, que es una rama del conocimiento o una disciplina científica; dentro de la distinción entre Derecho público y privado, forma parte del primero, que ya explicamos.

Qué estudia el ejercicio de la función administrativa: debe recordarse aquí que función administrativa es toda la actividad que realizan los órganos Administrativos y la actividad que realizan los órganos legislativos y jurisdiccionales, excluidos respectivamente los actos y hechos materialmente legislativos y jurisdiccionales, como así también las funciones de poder jurídico o económico ejercidas por particulares merced a una potestad conferida por el Estado. Por lo tanto, el Derecho Administrativo estudia *toda* la actividad que realizan órganos estructurados jerárquicamente o dependientes de un poder superior. *También* la actividad del Congreso que no sea materialmente legislativa y de órganos independientes (jueces) que no sea materialmente jurisdiccional. Estudia asimismo la actividad de los órganos y entidades administrativas independientes, así como también el papel de los particulares en su papel del ejercicio de la gestión administrativa, cuando quiera que se les hubiere encomendado.

Igualmente corresponde al Derecho Administrativo el estudio del ejercicio de la función administrativa, cuando ésta aparece otorgada a entidades o instituciones privadas o públicas no estatales; en tales casos, con todo, la aplicación del Derecho Administrativo se limita a los aspectos que constituyen aplicación o ejercicio estricto de dicha función. En tales supuestos aparece el régimen jurídico Administrativo y los órganos propios de éste a través de la intervención de los entes reguladores, del Defensor del Pueblo, etc.; aparecen también los remedios jurisdiccionales otorgados a los usuarios y consumidores, que incluyen la acciones correspondientes.

Al analizar el ejercicio de la función administrativa, se estudia no sólo la actividad administrativa en sí misma, sino también quién la ejerce (organización administrativa, agentes públicos, entidades estatales, etc.), qué formas reviste (actos Administrativos, reglamentos, contratos, etc.), el procedimiento que utiliza, de qué medios se sirve (dominio público y privado del Estado), en qué atribuciones se fundamenta (“poder de policía,” facultades regladas y discrecionales de la administración, etc.) y qué controles y límites tiene (recursos Administrativos y judiciales, otros órganos y medios de control, responsabilidad del Estado, sus agentes y concesionarios o licenciatarios, etc.).

Por fin, en esta época en que la administración concede o da licencia para el ejercicio de importantes actividades monopólicas que antes eran servicios públicos prestados por el Estado, el Derecho Administrativo estudia también la protección del usuario o administrado frente a dicho poder económico concedido o licenciado por el Estado.

Y la protección judicial existente contra ésta: una de las notas diferenciales entre el Derecho Administrativo totalitario y el del Estado de Derecho, consiste en que este último considera esencial la protección judicial y administrativa del particular frente al ejercicio ilegal o abusivo de la función administrativa, dando una especial protección al individuo para compensar así las amplias atribuciones que se otorgan a la administración, y

remarcando el necesario control sobre la actividad administrativa, sin dejar zonas o actos excluidos del mismo.

En este sentido, el derecho administrativo sería el derecho de ciertos órganos junto con sus respectivas funciones, servidores, finalidades, objetivos, etc.

Santofimio²³, indica entonces que los órganos cobijados por el derecho administrativo, serían:

- En el sector central nacional de la administración pública: Presidencia, vicepresidencia, ministerios, superintendencias sin personería jurídica, departamentos administrativos, consejos superiores de la administración y órganos asesores y consultores de los anteriores.
- En el sector descentralizado de la administración pública:
 - a. Descentralización por servicios: Establecimientos públicos, superintendencias con personería jurídica, unidades administrativas especiales con personería jurídica, fondos rotatorios o con personería jurídica y cualquier otro órgano creado con personería jurídica que tenga funciones administrativas; empresas industriales y comerciales del Estado cuando tengan atribuidas funciones administrativas; sociedades de economía mixta cuando tengan atribuidas funciones administrativas; entidades descentralizadas indirectas o de segundo grado, cuando tengan naturaleza de establecimientos públicos o no teniéndola compartan el ejercicio de funciones administrativas por disposición legal.
 - b. Sector descentralizado territorial: Aquí están las entidades territoriales, es decir, según el artículo 286 Superior, los departamentos, municipios, distritos, territorios indígenas, provincias y regiones.
 - c. Otras formas de organización territorial: Asociaciones de municipios, áreas metropolitanas, corporaciones autónomas, etc.
 - d. Administraciones independientes: Todos aquellos órganos con naturaleza jurídica especial que cumplan funciones administrativas, como por ejemplo el Banco de la República, etc.
- En los órganos de control del Estado: Contralorías (Nacional, Departamentales y distritales o municipales donde corresponda), Procuraduría, Defensoría del Pueblo, Auditoría, etc.
- En los órganos electorales: Consejo Nacional Electoral, Registraduría Nacional del Estado Civil.
- En funciones asumidas por órganos y sujetos de los poderes legislativo y judicial, tales como la Cámara de Representantes, el Senado de la República y el Consejo Superior de la Judicatura, y las demás funciones administrativas que cualquier órgano, corporación o sujeto público o privado (particular) tenga atribuidas o ejercite.

Pero, ello no obsta, desde luego, a la necesaria existencia de muchos otros órganos y procedimientos complementarios que desarrollen otros órganos del Estado.

Vidal Perdomo²⁴, habla de la distinción entre Derecho Administrativo general y Derecho Administrativo especial, clasificación según la cual, en la primera, se estudian los aspectos básicos, “*en el entendido de que los pormenores que ellos contienen son materia de cursos*

²³ SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando, Op. Cit., Tomo I, pp. 172-173.

²⁴ VIDAL PERDOMO, Jaime. En: HERNÁNDEZ-MENDIBLE, Víctor (Coordinador). *Derecho Administrativo Iberoamericano*. Tomo I, Ediciones Paredes, Caracas, 2007, p. 11.

diferentes, que se dictan en los hoy tan comunes cursos de postgrado”, ya que, evidentemente, los temas de función pública, tipos de control, contratación administrativa, Derecho de policía, procesal Administrativo, responsabilidad del Estado, etc., son materias independientes en éstos. Mientras que dentro del Derecho Administrativo especial, están las materias que poco a poco han hecho casa aparte, como, por ejemplo, el Derecho tributario, el Derecho minero, el Derecho aeronáutico, etc.

Por esa razón, para poder desarrollar el presente texto para el estudio del Derecho Administrativo, seguiremos unos núcleos temáticos dispuestos para su comprensión, con base en un objetivo general y en unos objetivos específicos:

El Objetivo general, es el de establecer cuál es el desarrollo legal actual del Derecho administrativo en Colombia. Los objetivos específicos de la asignatura, son los siguientes:

- Conocer los aspectos históricos del Derecho Administrativo, desde la óptica del Derecho Comparado: El Derecho Administrativo francés y su influencia en la historia jurídica colombiana; el Derecho Administrativo Global y su influencia actual en el sistema de la política de <<Buen Gobierno>>.
- Establecer cuáles son las características generales del Derecho Administrativo Colombiano.
- Estudiar el ejercicio de la función administrativa del Estado, es decir, toda la actividad que realizan los órganos Administrativos y la actividad que realizan los órganos legislativos y jurisdiccionales, excluidos respectivamente los actos y hechos materialmente legislativos y jurisdiccionales, como así también las funciones de poder jurídico o económico ejercidas por particulares merced a una potestad conferida por el Estado.
- Analizar con criterio jurídico las diferentes instituciones y figuras del Derecho Administrativo.
- Estudiar los procesos que se adelantan ante la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, los cuales tienen por objeto la efectividad de los derechos reconocidos en la Constitución Política y la ley y la preservación del orden jurídico: vía gubernativa y acciones contencioso administrativas y conocer la competencia de los Juzgados del Circuito Administrativo, Tribunales de lo Contencioso Administrativo y del Consejo de Estado.
- Comprender cómo son las actuaciones de la Administración: actos, hechos y operaciones administrativas.
- Conocer la estructura y funciones de la Administración pública y analizar en todo su contexto la Función Pública: Noción general, carrera administrativa, regímenes especiales y específicos, delitos contra la administración pública.
- Conocer y comprender la función disciplinaria desempeñada por la administración pública.
- Identificar plenamente los conceptos de centralización y la descentralización administrativa: Sectores de la función administrativa y sus entidades propias; la desconcentración administrativa y la delegación administrativa.
- Determinar cómo se verifican los controles para cada uno de los sistemas del ejercicio de la función administrativa: control disciplinario, interno, fiscal, político y veedurías ciudadanas.
- Estudiar el régimen territorial del Estado y su nuevo ordenamiento.
- Analizar la política de convivencia ciudadana frente al concepto tradicional de policía administrativa.
- Estudiar los aspectos generales y principios generales de la contratación estatal.

- Estudiar e identificar los principios generales de responsabilidad del Estado.

Con ellos, se busca entonces conocer las distintas ramas, órganos y niveles de la administración pública y el gobierno en general para, de esta forma, comprender las posibles relaciones entre los entes y sujetos que la componen, primero entre ellos y, luego, con la totalidad de los ciudadanos o administrados, integrantes del conglomerado social, desarrollando las siguientes competencias específicas con las que deberá contar cada nuevo administrativista:

- Analiza con criterio jurídico las diferentes instituciones y figuras del Derecho Administrativo.
- Conoce la competencia de los Juzgados del Circuito Administrativo, Tribunales de lo Contencioso Administrativo y del Consejo de Estado.
- Conoce la estructura y funciones de la Administración pública y de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.
- Conoce y comprende la función disciplinaria desempeñada por la administración pública.
- Defiende posturas desde lo justo con argumentos sólidos.
- Elabora conceptos jurídicos y actos Administrativos.
- Interrelaciona los diferentes conceptos para así llegar a conclusiones justas y conforme a Derecho.

Así entonces podremos abordar el Derecho Administrativo como un **sub sistema jurídico normativo sectorial** –al decir de Santofimio-, que se encuentra inmerso dentro del derecho positivo y posee sus propias características e individualidades, principios, reglas, interpretaciones y finalidades, que poseen un ritmo continuo de movilidad y dinamismo.

Finalmente, de todas las definiciones incluidas sobre el Derecho Administrativo, éstas se resumen en la de Helena Alviar²⁵, para quien “*el Derecho Administrativo es uno de los instrumentos para cristalizar tanto los límites como el ejercicio del poder del Estado.*”

II. FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO.

Como lo expreso en mi libro “*Fuentes del Derecho*”²⁶, diversos tratadistas, como el profesor Pascual Marín Pérez²⁷, establecen que en la terminología jurídica la palabra *fuentes* posee tres acepciones que es necesario distinguir: fuentes formales, fuentes reales y fuentes históricas del derecho, aunque algunos le agregan las fuentes materiales.

Fuentes formales. Son los procesos de manifestación de las normas jurídicas. Así que la tarea del proceso implica la de una sucesión de momentos y su concepto nace en la relación con un ordenamiento legislativo determinado. Radican en el ámbito propiamente normativo y son las formas de manifestarse la voluntad creadora del derecho. Son fuentes formales las dotadas de fuerza para obligar por mandato del ordenamiento legislativo determinado, o los procesos de manifestación de la norma jurídica.

Fuentes reales. Son los factores y elementos que determinan el contenido de tales normas.

²⁵ ALVIAR, Helena, Art. Cit., p. 6.

²⁶ OLANO GARCÍA, Hernán Alejandro. *Fuentes del Derecho*, ediciones Doctrina y Ley, Bogotá, D.C., 2010, p. XI.

²⁷ MARÍN PÉREZ, Pascual. *Introducción a la Ciencia del Derecho*. Editorial Tecnos, Madrid, 1974.

Fuentes históricas. Término que se aplica a los documentos (inscripciones, papiros, etc.), que encierran el texto de una ley o conjunto de leyes. Así, por ejemplo, las *Instituciones*, el *Digesto*, el Código y las *Novelas*, son fuentes del derecho romano o que los fueros municipales, Cartas de población y Colecciones territoriales lo son del derecho español.

Fuentes materiales. Son de naturaleza metajurídica y radican, principalmente, en la esfera sociológica.

Por su parte, para Raymond Guillien y Jean Vincent²⁸, en su “*Diccionario Jurídico*”, definen las fuentes del Derecho así:

“Término genérico, frecuentemente empleado para designar el conjunto de las normas jurídicas aplicables en un Estado y en un momento dado. En nuestros países de derecho escrito, las principales fuentes son textos escritos, como los tratados internacionales, las constituciones, las leyes y los reglamentos; pero otras, como las costumbres, los principios generales del derecho consagrados por la jurisprudencia –inspirada a veces por la doctrina de los autores– ejercen un influjo mayor o menor según las materias.”

Las Fuentes del Derecho que aquí tratamos: Ley, Doctrina, Jurisprudencia, Costumbre y Principios Generales del Derecho, se definen por José Ignacio Martínez Estay²⁹ como “*los mecanismos o vías a través de los cuales se crea o descubre el Derecho. De lo dicho, se deduce que el Derecho no sólo es creado por la actividad humana, sino que además es descubierto. En otros términos, no todo el Derecho se crea ex novo. Ello significa que si bien parte importante del Derecho es “producido” por el hombre, parte de él no lo es. Así, si bien las normas, la jurisprudencia, la costumbre y la doctrina suponen creación de Derecho, no ocurre lo mismo con la equidad y los principios jurídicos.*”

En el caso de nuestro Derecho Administrativo, su evolución coincide con la de la jurisdicción de lo contencioso Administrativo, que en Colombia tiene más una fuente legislada que jurisprudencial, como ocurre en Francia.

Por eso, generalmente se concibe como Fuente del Derecho Administrativo a la Ley, aunque no podemos dejar de lado la jurisprudencia, la doctrina y la costumbre, aunque a ésta no siempre se le da la importancia que posee.

El Derecho Administrativo nutre sus fuentes, es decir, su procedencia, de las distintas normas y reglas que lo componen y que, como dice Vidal Perdomo³⁰, éstas “*determinan la conducta de autoridades y gobernados.*”

El Derecho Administrativo clásico colombiano, nutre sus fuentes en el Derecho Administrativo francés y el trasplante de dicha doctrina a nuestro medio ha sido casi completo. En opinión de Alviar³¹, “*el Derecho Administrativo, lejos de ser un campo determinado por el principio de legalidad, la clara separación de poderes y la*

²⁸ GUILLIEN, Raymond y VINCENT, Jean. *Diccionario Jurídico*. Editorial Temis, Bogotá, 1986, pp. 184-185.

²⁹ MARTÍNEZ ESTAY, José Ignacio. *Constitución y Fuentes del Derecho*, en: ARANCIBIA MATTAR, Jaime y MARTÍNEZ ESTAY, José Ignacio. *La Primacía de la Persona. Estudios en Homenaje al Profesor Eduardo Soto Kloss*. Legal Publishing – Abeledo Perrot. Universidad de los Andes de Chile, Santiago, 2009, pp. 347-348.

³⁰ VIDAL PERDOMO, Jaime. Op. Cit., 10ª edición, p. 11.

³¹ ALVIAR, Helena, Art. Cit., p. 9.

autonomía, es un área caracterizada por la incoherencia y fragmentación, la difusión de la separación de poderes, la dependencia del Derecho Administrativo a factores tales como los ideales de modernización y desarrollo económico, la marginalidad de la jurisdicción contenciosa administrativa frente al peso institucional que dentro de la rama han tenido actores como ministerios o el Departamento Administrativo de Planeación.”

Tradicionalmente, dice Gordillo³², se distinguen las fuentes formales de las fuentes materiales del Derecho. Las primeras serían aquellas que directamente pasan a constituir el Derecho aplicable. Las segundas son las que promueven u originan en sentido social-político las primeras. Fuentes en sentido formal serían así los tratados, la Constitución, las leyes, los reglamentos; fuentes en sentido material la jurisprudencia, doctrina y costumbre; a lo cual agrega:

“Algunos autores no distinguen entre uno y otro tipo de fuentes, 3 o agregan a los hechos como fuente formal; otros tratan directamente del régimen o del ordenamiento jurídico Administrativo en lugar de “fuentes.” Esta cuestión debe vincularse con el concepto de Derecho Administrativo: si lo definimos como una rama del conocimiento (una disciplina; un saber) que analiza el régimen jurídico relativo al ejercicio de la función administrativa, las fuentes de la disciplina serán todas las normas y principios que integren dicho régimen jurídico; en otras palabras, las reglas y principios que sean imperativos. Si, en cambio, se prefiriese definir al Derecho Administrativo como el conjunto mismo de esas reglas y principios, no resultaría coherente expresar que la ley, p. Ej., sea fuente del Derecho Administrativo, pues ello significaría que es fuente de sí misma; en este concepto del Derecho Administrativo no se podría hablar de fuente⁶ y lo que nosotros estudiamos aquí como “fuentes” debe analizarse bajo el nombre de “Derecho Administrativo objetivo,” ordenamiento o régimen jurídico Administrativo, etc. Conceptuar el Derecho Administrativo de una u otra manera es secundario; solamente debe cuidarse que la noción de fuente sea compatible con la de Derecho Administrativo.

Si consideramos al Derecho Administrativo como una rama de la ciencia del Derecho, sus fuentes serán aquellas normas y principios que integran el orden jurídico positivo; todo lo que pueda contribuir al nacimiento de una regla o principio imperativo, pero que no sea imperativo en sí mismo, es fuente en sentido material, social o político, pero no en sentido jurídico formal. (...)

Conviene por fin señalar que hoy en día las fuentes pueden ser clasificadas con provecho en fuentes supranacionales y nacionales del Derecho: mientras las segundas pueden ser adecuadas o modificadas por la sola voluntad nacional, las primeras dependen del consenso de las naciones y la única posibilidad del país es sumarse al proceso, participando en el debate y suscribiendo el tratado, o sustraerse a la comunidad internacional, lo cual no es siempre una opción fácilmente viable ni indolora, pues tiene claro costo económico-financiero (tasa de interés que el país paga, calificación de “riesgo de país,” flujo de inversiones, sanciones comerciales, etc.).

Entre las primeras, a su vez, estarán no solamente los textos escritos (los tratados internacionales de Derechos humanos; las convenciones de regulación del

³² GORDILLO, Agustín. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I. Parte General. 8ª edición. Buenos Aires, 2003. ISBN. 950-9502-31-6, p. V-16-17.

comercio, medio ambiente, etc.; los convenios o acuerdos de integración; las normas sobre Derecho del mar, etc.) sino también los principios jurídicos generales, la jurisprudencia internacional, las opiniones consultivas de los organismos supranacionales, el Derecho comparado y la doctrina.”

LA LEY (Incluida la Constitución).

Dice Vidal Perdomo³³, que en mayor o menor medida, todas las ramas del Derecho proceden directamente de la Constitución, de donde se desprenden la teoría de la organización administrativa, el esquema constitucional de la rama ejecutiva y el régimen presidencial. Históricamente, nuestro Derecho Administrativo es legislado. Precisamente, en el artículo 230 Superior, encontramos que los jueces, en su actuación, estarán sometidos al “*imperio de la ley*”, que posee la siguiente estructura en Colombia³⁴:

a. En el ámbito nacional:

- Ley de Leyes (La Constitución y su Preámbulo).
- Leyes Aprobatorias de los Tratados Públicos Internacionales sobre Derechos Humanos y Convenios de la Organización Internacional del Trabajo, O.I.T.
- Leyes Aprobatorias de los Tratados Públicos Internacionales.
- Leyes Estatutarias.
- Leyes Orgánicas. Vgr. La Ley de Presupuesto, la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, Reglamento del Congreso, etc.
- Leyes Marco o cuadro.
- Leyes Delegantes o de Facultades.
- Leyes Ordinarias.
- Leyes en categorías especiales: Leyes Declaratorias, Leyes de Honores, Leyes de Apropriaciones, Leyes de expropiación por razones de equidad; Leyes del Plan Nacional de Inversiones; Leyes que conceden amnistías o indultos generales por delitos políticos.
- Decretos – Ley o extraordinarios.
- Decretos Legislativos.
- Decretos de emergencia económica.
- Decretos de Planificación.
- Decretos Estatutarios.
- Decretos autónomos o reglamentos constitucionales.
- Decretos Reglamentarios.
- Decretos enmarco o que desarrollan leyes marco o cuadro.
- Decretos Ejecutivos o Presidenciales.
- Decretos de enmienda o de corrección de yerros caligráficos o tipográficos.
- Decretos compiladores.
- Decretos de contenido administrativo con vocación legislativa.
- Decretos estatutarios irregulares, expedidos como resultado de una regulación supletiva.
- Decretos especiales.
- Decretos expedidos en virtud de una orden judicial.
- Actos Administrativos de carácter general (Reglamentos constitucionales o autónomos.)

³³ VIDAL PERDOMO, Jaime. Op. Cit., 10ª edición, p. 11.

³⁴ OLANO GARCÍA, Hernán Alejandro. *La ley como sinónimo...* Artículo en Revista de Derecho UNINORTE, diciembre de 2008.

- Demás Resoluciones.
 - La Equidad.
 - La Jurisprudencia.
 - Los Principios Generales del Derecho.
 - La Doctrina.
 - La Costumbre y el nuevo precedente administrativo.
 - Pactos o Convenios Colectivos de Trabajo.
 - Actos ordinarios del Ejecutivo: Las directivas presidenciales, resoluciones, circulares, etc.
 - Actos de otras autoridades nacionales diferentes al Presidente de la República: Resoluciones, etc.
 - Los contratos: En tanto el artículo 1602 del Código Civil dispone que son ley para las partes.
- b. En el ámbito regional:
- Ordenanzas departamentales ordinarias.
 - Ordenanzas delegantes.
 - Decretos del alcalde con base en los acuerdos delegantes.
 - Decretos reglamentarios.
 - Actos ordinarios de los gobernadores.
 - Actos de los demás funcionarios departamentales según sus jerarquías.
- c. En el ámbito municipal:
- Acuerdos ordinarios de los concejos municipales y /o distritales.
 - Acuerdos delegantes.
 - Decretos del alcalde con base en los acuerdos delegantes.
 - Actos ordinarios del alcalde.
 - Actos de las demás autoridades municipales según jerarquía.
 - Resoluciones de las autoridades municipales y de las JAL.

La primera fuente legal, sería la Constitución Política de Colombia, la cual contiene las bases del Derecho Administrativo; así, por ejemplo, el artículo 115 que establece la conformación del gobierno; así como los títulos VII y XI, dedicados a la rama ejecutiva y a la organización territorial.

El citado artículo 115³⁵, a título de ejemplo sobre el tema, dice:

ARTÍCULO 115. El Presidente de la República es Jefe del Estado, Jefe del Gobierno y suprema autoridad administrativa.

El Gobierno Nacional está formado por el Presidente de la República, los ministros del despacho y los directores de departamentos Administrativos. El Presidente y el Ministro o Director de Departamento correspondientes, en cada negocio particular, constituyen el Gobierno.

Ningún acto del Presidente, excepto el de nombramiento y remoción de Ministros y Directores de Departamentos Administrativos y aquellos expedidos en su calidad de Jefe del Estado y de suprema autoridad administrativa, tendrá valor ni fuerza alguna mientras no sea suscrito y comunicado por el Ministro del ramo

³⁵ OLANO GARCÍA, Hernán Alejandro. *Constitución Política de Colombia –Comentada y Concordada-*, 7ª edición, 2006.

respectivo o por el Director del Departamento Administrativo correspondiente, quienes, por el mismo hecho, se hacen responsables.

Las gobernaciones y las alcaldías, así como las superintendencias, los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales del Estado, forman parte de la Rama Ejecutiva.

También las leyes propiamente dichas, o actos del Congreso, son fuentes del Derecho Administrativo. El rango y el valor de las leyes, es decir, la posición o lugar que estas ocupan en el sistema de fuentes supeditadas a la Constitución, sus características propias que les dan importancia según la propia Constitución, así como la fuerza de la ley, que es su “especial forma de relacionarse con las demás normas del sistema de fuentes”.

Sumada a la clasificación mencionada, también encontramos la “*legislación delegada*” o “*delegación legislativa*”, que realiza la Carta, bien a través del Congreso, con las leyes delegantes, o bien, desde el artículo 341 Superior y que consiste en que si el Congreso no aprueba en el plazo de tres meses (desde su presentación por el Presidente) el Plan Nacional de Inversiones Públicas, el Ejecutivo quedará facultado para expedir dicho plan mediante decreto ley, aceptándose así la intervención normativa del Gobierno, o lo que el magistrado Humberto Sierra Porto ha denominado “*el protagonismo gubernamental en el proceso normativo*”³⁶.

Una explicación de cada una de estas clasificaciones sobre la ley, se encuentran muy detalladas en mi libro “*Fuentes del Derecho*”³⁷, al cual puede recurrirse para el estudio más profundo del tema.

No hay que dejar de lado, el que la Ley 4 de 1913, Código de Régimen Político y Municipal, dispuso clasificar las leyes de la siguiente manera:

ARTÍCULO 35. *El ramo civil comprende las leyes relativas al estado civil de las personas y derechos y obligaciones concernientes a él; adquisición, uso y goce de los bienes de propiedad pública o particular; sucesiones y donaciones; contratos o cuasicontratos; disposiciones especiales sobre comercio y minas.*

ARTICULO 36. *El ramo penal comprende las leyes relativas a los delitos y penas; personas punibles y personas excusables; prescripción y ejecución de penas, y organización de los establecimientos de castigo; indultos y amnistía.*

ARTICULO 37. *El ramo judicial comprende las leyes relativas a la organización de los Tribunales y juzgados; división judicial; enjuiciamiento civil y enjuiciamiento criminal; finalmente, la intervención del Ministerio Público en la administración de justicia.*

ARTICULO 38. *El ramo militar comprende las leyes relativas a la organización, servicio y disciplina militar, penas y recompensas exclusivamente militares, y procedimientos para aplicarlas y concederlas.*

ARTICULO 39. *El ramo fiscal comprende las leyes relativas a la organización, recaudación e inversión de los impuestos nacionales, manejo, administración y disposición de los bienes del Estado.*

ARTICULO 40. *El ramo administrativo comprende los demás asuntos que sean materia de legislación, de los cuales los principales son: el régimen, político y*

³⁶ SIERRA PORTO, Humberto Antonio. *Conceptos y tipos de ley en la Constitución colombiana*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, D.C., 1998, p. 321.

³⁷ OLANO GARCÍA, Hernán Alejandro. *Fuentes del Derecho*. Ediciones Doctrina y Ley Ltda., Bogotá, D.C., 2010.

municipal, división política, elecciones populares, policía, instrucción pública, caminos, correos, telégrafos, agricultura, estadística, civilización de indígenas, beneficencia y otros de semejanza naturaleza.

Recordemos que el trámite de formación de la ley, según un estudio realizado por la “Derecho Justo”³⁸, posee tres fases, la pre-parlamentaria, la parlamentaria (dividida a su vez en cuatro etapas, preliminar, pre-deliberativa, deliberativa y decisoria) y etapa la post-parlamentaria, la cual es la parte final, que culmina con el tránsito del proyecto de ley por la presidencia de la república para su sanción y eventuales objeciones, a partir de su aprobación por el Congreso de la República hasta su promulgación y publicación en el Diario Oficial.

Algunas leyes y decretos en materia del Derecho Administrativo colombiano:

Recordemos que algunas de las leyes que constitucionalmente tienen reservada la iniciativa en forma privativa al Gobierno Nacional, tienen mucho que ver con el Derecho Administrativo y, se refieren de manera exclusiva a los siguientes temas:

- Aprobación de los tratados o convenios que celebre el Gobierno con otros Estados o entes del Derecho Internacional.
- Exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.
- Facultades extraordinarias.
- Funciones y competencia de la Junta Directiva del Banco de la República.
- Ley Anual de Presupuesto.
- Organización, administración, control y explotación de monopolios rentísticos sometidos a un régimen legal propio.
- Plan Nacional de Desarrollo.
- Regulación del comercio exterior y regulación del cambio internacional.

Ya en forma, las más importantes leyes y decretos, en materia de fuentes del Derecho Administrativo colombiano son las siguientes:

- La Ley 110 de 1912, Código Fiscal (hoy el tema de la Hacienda Pública lo encontramos en la Ley 38 de 1989).
- La Ley 4 de 1913, Código de Régimen Político y Municipal, modificado parcialmente por la 71 de 1916.
- La Ley 167 de 1941, antiguo C.C.A.
- La Ley 19 de 1958, que sirvió para expedir la reforma administrativa de 1960.
- La Ley 21 de 1963, que creó la Junta Monetaria.
- La Ley 65 de 1967, que concedió al Ejecutivo facultades para realizar la reforma administrativa de 1968, con la cual se expidieron los decretos-leyes 3135 de 1968 y su reglamentario 1848 de 1969, junto con el decreto-ley 1045 de 1978, sobre régimen prestacional de los empleados oficiales, con las modificaciones incorporadas en la ley 100 de 1993 (modificada por las leyes 797 y 860 de 2003 y 1122 de 2007) y el decreto 1295 de 1994 (modificado por la ley 776 de 2002).
- Los decretos-leyes 2400 y 3074 de 1968, su reglamentario 1950 de 1973 y las leyes 909 de 2004, 1033 y 1093 de 2006, por las cuales se reguló la carrera administrativa.
- La Ley 25 de 1974, sobre la Procuraduría General de la Nación.

³⁸ LANCHEROS GÁMEZ, Juan Carlos y otros. *Trámite Legislativo Ordinario*. Fundación Derecho Justo, con el apoyo de la Fundación Konrad Adenauer – KAS – Colombia, Bogotá, D.C., 2010.

- La Ley 28 de 1974, que facultó al Presidente para reformar la administración y permitió revisar normas orgánicas de las entidades.
- La Ley 20 de 1975, sobre control fiscal.
- La Ley 19 de 1982, sobre contratación administrativa.
- El Decreto-Ley 01 de 1984, Código Contencioso Administrativo, con las modificaciones del decreto-ley 2304 de 1989 y las leyes 446 de 1998, 809 de 2003, 954 de 2005 y 1107 de 2006.
- El decreto-ley 1222 de 1986, Código de Régimen Departamental, con las reformas de la ley 617 de 2000, que recopila las disposiciones sobre administración departamental.
- El decreto-ley 1333 de 1986, Código de Régimen Municipal, con las reformas de las leyes 136 y 177 de 1994, 617 de 2000 y 1031 de 2006. Así mismo, la Ley 128 de 1994 sobre áreas metropolitanas y las leyes 1447 sobre límites de los municipios y 1454 de 2011 sobre ordenamiento territorial.
- La Ley 80 de 1993, estatuto general de contratación de la administración pública y sus decretos reglamentarios (679 y 855 de 1994, 92 de 1998, 393 y 2170 de 2002 y 2434 de 2006, etc.), reformada por la Ley 1150 de 2007 y sus decretos reglamentarios.
- Las Leyes 142 y 143 de 1994, modificadas por las leyes 286 de 1996, 632 de 2000 y 689 de 2001, sobre servicios públicos domiciliarios.
- La Ley 344 de 1996, sobre racionalización del gasto público.
- La Ley 489 de 1998, sobre organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional.
- La Ley 581 de 2000, sobre participación femenina en la administración pública y la Ley 1475 sobre Reforma Política.
- La Ley 734 de 2002, Código Disciplinario Único, junto con la Ley 190 de 1995, antiguo Estatuto Anticorrupción y la Ley 1474 de 2011, nuevo Estatuto Anticorrupción..
- Las Leyes 790 de 2002 y 1444 de 2011, sobre renovación de la administración pública nacional.
- La Ley 962 de 2005, sobre racionalización de trámites y procedimientos Administrativos de entidades estatales o de particulares que ejercen funciones públicas.
- La Ley 1437 de 2011, Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.
- La Ley 1473, denominada “Regla Fiscal”.

LA JURISPRUDENCIA:

La jurisprudencia, ese nuevo Derecho judicial, busca, según los profesores Diego López Medina y Roberto Gordillo³⁹: *“darle forma concreta a los Derechos constitucionales abstractos: a esas definiciones jurisprudenciales que se conocen como “sub-reglas” ya que introducen una especificación ulterior de los Derechos que la enunciación política abstracta no puede tener”*.

Se define ésta por Libardo Rodríguez⁴⁰, como *“el conjunto de las decisiones de los jueces, en nuestro caso de los jueces Administrativos así como el juez constitucional.”*

³⁹ LÓPEZ MEDINA, Diego y GORDILLO, Roberto. *Consideraciones ulteriores sobre el análisis estático de jurisprudencia*, en: *Revista de Derecho Público* # 15, Universidad de los Andes, Bogotá, D.C., 2002, p. 4.

⁴⁰ RODRÍGUEZ, Libardo, p. 41.

Para la Real Academia Española (Real Academia Española, 1992), precedente se define por la acción de preceder. “*Que precede o es anterior y primero en el orden de la colocación o de los tiempos. 2. M. antecedente, acción o circunstancia anterior que sirve para juzgar hechos posteriores. 3. Aplicación de una resolución anterior en un caso igual o semejante al que se presenta.*”

Mientras que en el *Dictionary of Law* (Black, 2009), se define el *precedent* como “*something such as a judgment which has happened earlier than the present, and which can be a guide to what should be done in the present case. To set a precedent to make a decision in court which will show other courts how to act in future. To follow a precedent to decide in the same way as an earlier decision in the same type of case.*”

Ante lo cual, el profesor Santofimio, citando a Gustav Radbruch, (Santofimio Gamboa, 2010, p. 12), agrega que “*el precedente –precedent-, entendido como la decisión anterior de una autoridad que fija posición interpretativa en relación con ciertas circunstancias fácticas y jurídicas, para ser aplicadas en el futuro, esto es, como antecedente vinculante generador de regla, principio o concepto aplicable a casos sustancialmente similares, constituye una de las instituciones básicas y fundamentales del sistema jurídico con influencia anglosajona –common law-, o sistema del Derecho de los jueces o jurisprudencial, basado en la experiencia doctrinal derivada de la solución de casos –case law-, dentro del cual se consolida como una evidente e indiscutible fuente de derecho.*”

La figura del precedente se remonta a Inglaterra, donde sir William Black Stone (Blackstone), tuvo el mérito de ser uno de los primeros de ocuparse de esta figura en sus comentarios a las leyes inglesas observando la necesidad de atenerse a las *established rules* o reglas establecidas para mantener la balanza de la justicia en su fiel. Sin embargo, ese sistema, de origen anglosajón, fue muy criticado cuando comenzó a utilizarse en Colombia, pues cuando se decía que los jueces debían someterse al “imperio de la ley”, se suponía que quedaban excluidas la equidad, la doctrina y los principios generales del derecho y por supuesto, la jurisprudencia. Sin embargo, la Corte Constitucional colombiana dispuso que por la expresión “imperio de la ley”, debía entenderse no sólo en sentido formal la ley, sino también su interpretación, la cual se hace a través de la jurisprudencia, pretendiendo crear un nuevo orden jurídico transformador y promotor de esta nueva fuente de derecho en nuestro ordenamiento, hasta el punto de considerarse que la plena certeza para interpretar la ley, es el uso del precedente y de ningún otro método de interpretación, pues las razones que sirven de sustento a las decisiones, las *ratio decidendi*, como soluciones jurídicas a una solución fáctica particularmente estudiada, se han convertido en antecedentes vinculantes, es decir “*a una especie de paradigma de solución frente a casos similares o semejantes que puedan ocurrir con posterioridad*” (Santofimio Gamboa, 2010, p. 24), más conocidos como *stare decisis*.

En uno de los países con sistema propio del *Common Law*, como lo es los Estados Unidos de Norteamérica, el principio del precedente, conocido como del *stare decisis*, sumado a la cláusula de supremacía de la Constitución y a la facultad de la Suprema Corte de revisar las decisiones de los tribunales de los Estados con respecto a cuestiones relativas al derecho federal, hace que la jurisprudencia constitucional de la Suprema Corte federal, sea vinculante para todos los jueces y tribunales, federales y estatales de ese país. Así, los efectos de esas decisiones, que integran sus precedentes, hacen que se reconozca que “*una sentencia judicial es vinculante con respecto a los derechos y deberes de las partes en cuanto a la controversia resuelta por el tribunal; y todos reconocen que los demás poderes deben respetar la sentencia judicial en ese sentido*” (Barker, 2010). Y, no son

pocos los ejemplos⁴¹ sobre esa consideración, la cual hace que “la *jurisprudencia constitucional, además de su fuerza dentro del sistema judicial, también produce efectos a largo para los otros poderes del gobierno*”, (Barker, 2010, p. 698).

Para Cavanna (Santofimio Gamboa, 2010, p. 17), el verdadero diseñador de la cultura ósea del sistema del *common law* fue la *curia regia*, también conocida como consejo real o, especialmente en Inglaterra, como *King’s Council* (organismo que fue característico de la organización política de los inicios del bajo Medioevo), la cual, en tiempo de los normandos fue motor y centro de las actividades y funciones del gobierno y sede de las actividades decisorias relativas a los negocios del reino. “Fue el centro de competencias reales, la dirección del Estado y el funcionamiento de las instituciones públicas. Entre estas funciones naturales le correspondía la actividad judicial que, como se recordará, era típica del rey como responsable de la *pax pública*, pero que ejercía con la colaboración de la *curia regia*.”

Y se agrega, para complementar el presente estudio evolutivo del precedente y siguiendo a Santofimio (Santofimio Gamboa, 2010, pp. 17-18), que para cumplir con las anteriores funciones, la *curia regia* generó tres grandes cortes judiciales de *Westminster*:

1. La *Exchequer*, corte creada en la primera mitad del siglo XII y cuyo oficio específico consistió en el juzgamiento de la actividad contable y financiera del Estado; con posterioridad también se extendió su competencia a la actividad privada;
2. La *Court of Common Pleas* (Corte de la audiencia común), creada como parte del *King’s Council* por el rey Enrico II en 1178; se caracterizaba porque acompañaba al rey en su administración de justicia por todo el reino; estaba compuesta por cinco jueces (dos eclesiásticos y tres laicos) y fue asignada a *Westminster* después de la Carta Magna de 1215; le correspondió el conocimiento de prácticamente todos los litigios entre particulares; fue, por así decirlo, la depositaria de la jurisdicción ordinaria, y
3. La *Court of Ecclesiastical Causes*, que era el organismo más vinculado al rey: sus miembros, se suponía, debían deliberar en presencia del rey; le fueron asignadas las causas más importantes del reino, tanto civiles como criminales, principalmente en materia de daños y de actos ilícitos realizados con violencia o cuando turban el orden y la paz del reino.

⁴¹ El profesor Robert S. Barker de la Duquesne University School of Law de Pittsburgh, Pennsylvania, Estados Unidos, expone los siguientes tres ejemplos, que bien vale la pena reseñar:

“En 1958, en el caso <Cooper v. Aaron>, la Corte Suprema declaró inconstitucional el intento del Estado de Arkansas de impedir el cumplimiento de una orden de un juez federal de primera instancia ordenando la integración racial de una escuela pública. La Corte Suprema declaró: “(...) el Poder Judicial federal es supremo en la exposición del derecho constitucional (...). Por eso, la interpretación (de la Constitución) enunciada por esta Corte (...) es la suprema ley del país (...)”. 358 US at 18, 78 S. Ct. at 1409-1410, 3 L. Ed.2d at 16-17.

En 1997, en el caso <City of Boerne v. Flores>, cuando el Congreso de los Estados Unidos trató de imponer, por ley, su propia interpretación de la garantía de la libertad religiosa, en contra de la interpretación anunciada pocos años antes por la Corte Suprema, la Corte declaró inconstitucional la ley federal y proclamó la supremacía de los precedentes de la Corte Suprema y su fuerza vinculante para todos los poderes públicos: “Cuando esta Corte interpreta la Constitución, actúa dentro de las facultades del Poder Judicial, que incluye el deber de decir lo que es la ley (...). Cuando los poderes políticos del gobierno actúan en contra de una interpretación judicial de la Constitución, debe entenderse que en futuros casos la Corte tratará sus propios precedentes con el respeto que ellos merecen de acuerdo con los principios establecidos, incluso *stare decisis* (...). 521 US at 536, 117 S. Ct. at 2171, 138 L. Ed.2d at 649.

La magistrada Sandra Day O’Connor, en su opinión separada, enfatizó esta supremacía judicial en términos aún más fuertes, cuando dijo: (...) cuando el Congreso adopta leyes (...) debe hacerlo de acuerdo con la exposición de la Constitución hecha por esta Corte. 521 US at 545, 117 S. Ct. at 2176, 138 L. Ed.2d at 655.”

Estas tres cortes con sus decisiones dieron origen al *common law*, prácticamente hasta la reforma constitucional de 1873, siendo fuentes conformadoras y fuentes del sistema inglés de justicia común para el reino.

Roger Rodríguez Santander expresa que *“hablar del instituto del precedente en una realidad jurídica que responde históricamente a la tradición o familia romano-germánica, es todavía una buena forma de despertar enraizados prejuicios. Más concretamente, afirmar que una sentencia (o parte de ella) puede ser considerada una fuente de Derecho, parece ser mal recibido por los seguidores de las cunas del civil law. Inmediatamente, surgen las voces que acusan al suceso de significar una usurpación de las competencias (¿y la primacía?) del Parlamento, advirtiendo además de que ello supondría importar instituciones del common law a tradiciones jurídicas ajenas.”* (Rodríguez Santander, 2007, p. 19).

De esta manera, agrega el profesor Rodríguez (Rodríguez Santander, 2007, p. 63), se presenta una fusión entre la tradición anglosajona del precedente y determinada forma de concebir el Derecho en la tradición continental. *“Los signos anglosajones se observan, fundamentalmente, en la intención de dotar de fuerza vinculante plena a los precedentes constitucionales del tribunal de máxima jerarquía en la materia, asegurando su entendimiento como verdadera fuente creadora de Derecho. Mientras que los caracteres del civil law se evidencian en la regulación del instituto como una fuerza impositiva que se proyecta con la misma rigidez con la que lo hace el Derecho legislado.”*

En los Estados Unidos, la doctrina del precedente, o del *stare decisis*, propia del common law, según un tratadista argentino (Sagüés, 2007, p. 150), concluyó dando efectos vinculantes a las sentencias de muchos tribunales, y de modo especial, a los fallos de la Corte Suprema de Justicia federal, en particular después de *Cooper Vs. Aaron*. *“No será fácil a un tribunal inferior evadirse de la doctrina judicial de la Corte Suprema. Ese Derecho consuetudinario constitucional es por cierto muy sólido, y de cierta manera erosiona el carácter inicialmente <<difuso>> del control de constitucionalidad, al limitar la capacidad de análisis constitucional de los jueces inferiores al alto tribunal. A su turno, cuando la Corte Suprema cambia de criterio, se toma generalmente el trabajo de justificar el cambio.”*

Manuel Ossorio (Ossorio, 2006, p. 749) en su *“Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales”*, define el precedente como *“anterior en el tiempo o en el espacio. Resolución similar de un caso planteado antes y que se invoca para reiteración por aquel a quien favorece.”*

Para Jhonny Tupayachi Sotomayor (Tupayachi Sotomayor, 2009, p. 29), expresa que constituye un “precedente”, para los fines de interpretación jurídica, *“toda decisión judicial que tenga alguna relevancia para el juez que debe resolver el caso”*, lo cual permite apreciar que es una definición muy amplia, ya que no le pone restricciones al momento de emitirse esa decisión, ni a la categoría de la misma, sea auto o sentencia.

Los precedentes pueden ser creativos, si crean o aplican una nueva norma y, declarativos, si se limitan a aplicar una disposición ya existente, a lo cual hay que agregar que Michelle Taruffo (Taruffo, 2007, p. 87), en su artículo *“Precedente y Jurisprudencia”*, señala la gran importancia de la utilización del precedente y de la jurisprudencia en la vida del derecho de los ordenamientos modernos, no sólo porque está presente en el sistema del *Common Law*, sino porque además se ha venido incluyendo en el sistema del *Civil Law*, donde precisamente se hace en verdad un amplio uso de la jurisprudencia.

Y es que la jurisprudencia, en cuanto fuente mediata o indirecta, o inmediata y directa del nuevo derecho constitucional, es un conjunto de decisiones pronunciadas por los tribunales que tienen al cuidado las normas y, particularmente de la Corte Constitucional y ahora del Consejo de estado colombianos, a través del precedente como intérpretes uniformes y constantes del derecho.

Como es sabido, la ciencia del Derecho se identificaba con la expresión jurisprudencia, mucho tiempo antes de que se dijera que éste correspondía a las decisiones judiciales y a los pronunciamientos de los tribunales, representadas en la doctrina y las reglas o sentencias que se contenían en ellas.

Hoy en día se ha deslindado la expresión <<Derecho>> del significado de <<jurisprudencia>>, mostrando que esa es la labor encomendada a los jueces para producirla. Según un tratadista peruano (Grández Castro, 2007, p. 81), *“Es esta presencia inusitada de los jueces en las sociedades contemporáneas la que debe también ser valorada cuando se trata del precedente constitucional. Es decir, se trata de una herramienta para la incorporación <<de aquello sobre lo que no se vota>> que es, en esencia, la actividad de los Tribunales Constitucionales en las sociedades contemporáneas. Si aquello sobre <<lo que sí se vota>> se concreta a través de la legislación, en cambio, los derechos y su concreción a través de las decisiones del Tribunal Constitucional, parecen reclamar nuevas formas de expresión para hacer su ingreso en el sistema de fuentes del Derecho. Una aparición que, por cierto, reclama una especial ubicación: esto es, la de la dimensión de las normas con fuerza y jerarquía constitucional.”*

El mismo Tupayachi (Tupayachi Sotomayor, 2009, p. 29), siguiendo a Chamberlain, nos comparte la definición del precedente en el *common law*, al decir que es *“Una decisión de un tribunal o de un juez, tomada después de un razonamiento sobre una cuestión de derecho planteada en un caso y necesaria para el establecimiento del mismo, es una autoridad, o precedente obligatorio, para el mismo tribunal y para otros tribunales de igual o inferior rango, en subsiguientes casos en que se plantee otra vez la misma cuestión; pero el grado de autoridad de dichos precedentes depende necesariamente de su acuerdo con el espíritu de los tiempos o el juicio de subsiguientes tribunales sobre su corrección como una proposición acerca del derecho existente o real.”*

En el caso de México, Rubén Sánchez Gil y Eduardo Ferrer MacGregor (Ferrer Mac Gregor y Sánchez Gil, 2009, p. 781), indican que *“el uso de precedentes busca primordialmente satisfacer el principio de igualdad en la aplicación de la ley: a casos iguales o análogos debe darse la misma solución jurídica, y con ello también se cumpliría el fin <burocrático> de mantener la estabilidad de la actividad de los juzgadores y la sistematización del orden jurídico; por lo tanto, la aplicación a un nuevo caso particular del principio abstracto de resolución que contenga una resolución judicial, está condicionado a que existan elementos similares que justifiquen seguirlo. En términos generales, el precedente judicial goza de una presunción de corrección como acto aplicativo del derecho, y quien pretenda apartarse de su criterio tiene la carga argumentativa de aportar buenas razones para ello.”*

Por eso, el precedente no puede estar integrado por decisiones esporádicas e inconsistentes, sino que debe proporcionar *“uniformidad y estabilidad a la interpretación constitucional”*, (Linares Quintana, 1987, T. 2, p. 483).

Se debe agregar que *“Although English law is increasingly governed by statute, the doctrine of precedent still plays a major role. The decisions of higher courts bind lower courts, except in the case of the Court of Appeal, where the court has power to change a previous decision reached per incuriam. Cases can be distinguished by the courts where the facts seem to be sufficiently different.”* (Black, 2009, pp. 209-210).

Con la vigencia del Código Procesal Constitucional en el Perú⁴², *“la actual y frondosa doctrina de ese país sobre la materia”, es un referente importante en cuanto al precedente, arrancando con el artículo VII del citado Estatuto, que dice:*

“(…) Las sentencias del Tribunal Constitucional que adquieren la autoría de cosa juzgada constituyen precedente vinculante cuando así lo exprese la sentencia, precisando el extremo de su efecto normativo. Cuando el Tribunal Constitucional resuelva apartándose del precedente, deben expresar los fundamentos de hecho y de Derecho que sustentan la sentencia y las razones por las cuales se aparta el precedente.”

Luego, en 2003, el Tribunal Constitucional del Perú en el expediente 024-2003-AI/TC., definió el precedente como *“aquella regla jurídica expuesta en un caso particular y concreto, la cual va a establecerse como regla general, y por lo mismo, deviene en pauta normativa para la resolución de futuros casos de naturaleza análoga. Su objeto sería, por un lado asegurar predictibilidad, orden y coherencia de su jurisdicción; y de otro lado, consolidar el rol y/o el poder normativo del juez y/o Tribunal Constitucional.”* Ésta definición se complementó con la de Roger Rodríguez, (Rodríguez Santander, 2007, p. 55), quien dice que el precedente *“alude a la regla jurídica (norma) que, vía interpretación o integración del ordenamiento dispositivo crea el juez para resolver el caso planteado, y que debe o puede servir para resolver un futuro caso sustancialmente homólogo.”*

Allí en el Perú, estudiosos como Víctor García Toma (García Toma, 2009, pp. 61-62), ha dicho que la función integradora del Tribunal Constitucional permite llenar vacíos normativos a través del precedente vinculante y dicha función, puede ser verificable a través de la expedición de sentencias que lo conformen, cuando quiera que se presente a su juicio, alguna de las siguientes situaciones:

- Cuando se acredita la ausencia absoluta de norma.
- Cuando a pesar de la existencia de una prescripción jurídica, se entiende que esta se ha inscrito a señalar conceptos o criterios no determinados en sus particularidades.
- Cuando existe la regulación jurídica de una materia, pero sin que la norma establezca una regla específica para solucionar un área particular con conflicto intersubjetivo.
- Cuando una norma deviniese en inaplicable por haber abarcado casos o acarrear consecuencias que el legislador histórico no habría establecido de haber conocido aquellas o sospechado estas.
- Cuando dos normas sin referencia mutua entre sí –es decir, en situación de antinomia indirecta- se contradicen en sus consecuencias jurídicas, haciéndose mutuamente ineficaces.
- Cuando, debido a nuevas circunstancias, surgiesen cuestiones que el legislador histórico no tuvo oportunidad de prever en la norma, por lo que literalmente no

⁴² PERÚ. Código Procesal Constitucional. Ley # 28237. En www.caipe.org.pe consultado en febrero de 2011.

están comprendidas en ella, aunque por su finalidad pudieran estarlo de haberse conocido anteladamente.

- Cuando los alcances de una norma perteneciente al bloque de constitucionalidad no producen en la realidad efectos jurídicos por razones de ocio legislativo.

Por tanto, la obligación de aplicar el precedente en esta nación vecina, “*no vulnera la independencia judicial pues la magistratura del Perú se encuentra vinculada a la Constitución, la ley y los precedentes del Tribunal Constitucional. En caso de conflicto entre un precedente del Tribunal Constitucional y uno de la Corte Suprema prevalece lo resuelto por el Tribunal Constitucional*”, (Tupayachi Sotomayor, 2009, p. 36).

En Argentina, un país ajeno al sistema del *common law*, (Sagüés, 2007, p. 150), su Corte Suprema nacional “*creó una especie de stare decisis criollo, respecto de los fallos de ella misma. No tan fuerte como el estadounidense, permite apartarse de su eficacia vinculante quizá con mayores excusas y posibilidades de éxito, en tanto que el tribunal del caso proporcione nuevos y relevantes argumentos para eludir la directriz de la Corte. Actualmente, muchos tribunales supremos provinciales, con o sin norma habilitante, están intentando lo mismo respecto de su jurisprudencia. En ciertos casos se trata de un Derecho consuetudinario en gestación. Por lo demás, en el orden federal, la Corte Suprema ha señalado los caminos por los cuales ella puede dejar sus mismos precedentes.*”

En el caso de Bolivia, José Antonio Rivera Santiváñez (Rivera Santiváñez, 2009, p. 711), realiza un análisis de la fuerza vinculante de la jurisprudencia constitucional, expresando que ésta se refiere a “*la obligatoriedad horizontal (para el propio Tribunal o Corte Constitucional o tribunales ordinarios de su misma jerarquía), y vertical (para los jueces y tribunales de jerarquía inferior) que despliega la parte de la ratio decidendi de una sentencia constitucional. Ello supone que la doctrina constitucional creada, es decir, las sub reglas creadas por el intérprete de la Constitución, extrayendo de las normas implícitas de la Constitución o integrando normas del bloque de constitucionalidad, tienen que ser aplicadas obligatoriamente, por el propio Tribunal Constitucional, por el resto de los órganos del poder público, por lo mismo, por los jueces y tribunales que forman parte del poder judicial, en la resolución de todos los casos que presenten supuestos fácticos análogos.*”

En otro estudio, Rivera Santibáñez, agrega “*en definitiva, la jurisprudencia constitucional debe ser universal, coherente y consistente, con el ánimo de realizar el principio de igualdad material, en virtud del cual se debe conferir igual tratamiento a situaciones similares, así como propiciar un mínimo de certeza en la aplicación de las normas que forman parte del ordenamiento jurídico del sistema constitucional*”, (Rivera Santiváñez, 2007, p. 164)

En el caso de Venezuela, “*siguiendo la distinción de Mauro Cappelletti, el precedente constitucional emana tanto de la aplicación del método difuso, como del método concentrado de control de constitucionalidad de las leyes, toda vez que en nuestros predios judiciales coexisten, dando lugar al control integral o mixto, que encabeza la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia*”, (Meier García, 2007, p. 198).

Dice el profesor peruano Javier Adrián Coripuna, que “*precisamente, la fuerza vinculante de la jurisprudencia puede ser entendida como aquel elemento característico de la jurisprudencia producida en el Estado Constitucional, que exige que tanto los poderes*

públicos (incluidos los propios tribunales de justicia inferiores y superiores) como los ciudadanos en general se encuentren efectivamente vinculados con los criterios, orientaciones y principios establecidos por los altos tribunales de justicia (doctrina jurisprudencial); y, además, que ante casos iguales, estos tribunales de justicia se encuentren vinculados por sus decisiones anteriores (precedente vinculante horizontal), y que los tribunales inferiores se encuentren vinculados a las decisiones de los aludidos tribunales supremos (precedente vinculante vertical)”, (Coripuna, 2007, p. 119).

La denominada “*reiteración de jurisprudencia*”⁴³, posee dos vertientes, una en cuanto a la jurisprudencia constitucional y otra en cuanto a la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado.

En cuanto a la primera jurisdicción, si se trata de jurisprudencia de la Corte Constitucional, basta con un solo fallo para que se hable de jurisprudencia e igualmente para que exista precedente en las jurisdicciones ordinaria y contencioso administrativa, se requiere de la existencia de tres sentencias uniformes sobre un mismo punto de Derecho. La Corte Suprema de Justicia ha controlado esta vinculación mediante el recurso extraordinario de casación, mientras que el Consejo de Estado lo ha hecho mediante el recurso de súplica. El precedente que crea la jurisprudencia, provee una regla que es entonces, “*susceptible de ser universalizada, para ser aplicada como criterio de decisión en un caso sucesivo, en función de la identidad, o como sucede regularmente, de la analogía entre los hechos del primer caso y los hechos del segundo caso.*”⁴⁴

La Sentencia C-836 de 2001⁴⁵ de la Corte Constitucional, así como la Ley 169 de 1896, artículo 4, determinan, para el caso de los pronunciamientos de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado, que tres sentencias uniformes sobre un mismo punto de Derecho, constituyen precedente jurisprudencial.

La norma referenciada dice así:

Artículo 4. Tres decisiones uniformes dadas por la Corte Suprema, como tribunal de casación, sobre un mismo punto de Derecho, constituyen doctrina probable, y los jueces podrán aplicarla en casos análogos, lo cual no obsta para que la Corte varíe la doctrina en caso de que juzgue erróneas las decisiones anteriores.

Sin embargo, la Ley 1395 de 2010, en su artículo 114, trae una novedad sobre el tema de la jurisprudencia, pues en dicha disposición se establece lo siguiente:

“Las entidades públicas de cualquier orden, encargadas de reconocer y pagar pensiones de jubilación, prestaciones sociales y salariales de sus trabajadores o afiliados, o comprometidas en daños causados con armas de fuego, vehículos oficiales, daños a reclusos, conscriptos, o en conflictos tributarios o aduaneros, para la solución de peticiones o expedición de actos Administrativos, tendrán en cuenta los precedentes jurisprudenciales que en materia ordinaria o contenciosa administrativa, por los mismos hechos y pretensiones, se hubieren proferido en cinco o más casos análogos.”

⁴³ OLANO GARCÍA, Hernán Alejandro. *¿qué es la jurisprudencia?* Apartes de un concepto rendido ante la Academia Colombiana de Jurisprudencia.

⁴⁴ TARUFFO, Michelle. *Precedente y Jurisprudencia*, en: *Precedente – Anuario Jurídico 2007*. Universidad ICESI, Cali, pp. 85 a 99. Traducción de Claudia Martínez Vallecilla y Fernando Gandini.

⁴⁵ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-836 de 2001, M.P. Dr. Rodrigo Escobar Gil.

En Colombia, desde el año 2010, al expedirse la Ley 1395 (Ley de descongestión judicial y de manera especial su artículo 114) y, en los primeros días de enero de 2011, al expedirse la Ley 1437 (nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo), la discusión que se había tenido desde la década de los 90 del siglo XX en cuanto a la obligatoriedad de los precedentes jurisprudenciales vuelve a tomar valor, por considerárseles también la “razón de la decisión”, y componente inherente de la actividad judicial dentro del Estado de Derecho; por tanto, con el presente estudio acerca de los precedentes constitucional y contencioso administrativo, buscamos establecer si éste último es ya autónomo con base en las nuevas disposiciones legales, o si por el contrario sigue estando supeditado al principal y más efectivo precedente utilizado hoy en día en Colombia, el precedente constitucional.

La segunda vertiente tiene que ver con el Consejo de Estado, ya que con la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011, Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, fue que se introdujo el denominado “*recurso extraordinario de unificación*” en su artículo 10, con el propósito de darle aplicación uniforme a las normas y a la jurisprudencia por parte de las autoridades, las cuales aplicarán las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias de manera uniforme a situaciones que tengan los mismos supuestos fácticos y jurídicos.

ARTÍCULO 10. Deber de aplicación uniforme de las normas y la jurisprudencia. *Al resolver los asuntos de su competencia, las autoridades aplicarán las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias de manera uniforme a situaciones que tengan los mismos supuestos fácticos y jurídicos. Con este propósito, al adoptar las decisiones de su competencia, deberán tener en cuenta las sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado en las que se interpreten y apliquen dichas normas*

Un paso importante, con ocasión de la expedición del nuevo Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo, es que para que la jurisprudencia del Consejo de Estado vuelva a tener la figuración que tuvo por muchos años hasta antes de que las sentencias de la Corte Constitucional se volvieran casi la única fuente válida de precedente para las autoridades, fue el de extender los efectos de las providencias adoptadas en el seno del máximo tribunal de lo contencioso administrativo, lo que a mi juicio es un acierto, porque traza una ruta de acción a los jueces y a la administración y garantiza en esta rama del derecho la seguridad jurídica y la firmeza de sus decisiones, dándole consistencia y mucha posibilidad de coherencia a las nuevas decisiones que seguirán un derrotero fijado con anticipación y que conjugaría la aplicación de la ley con el uso certero de la jurisprudencia.

La Corte Constitucional colombiana, en la Sentencia del magistrado Nilson Pinilla Pinilla T-014 de 2009, explica esta clasificación del precedente en los siguientes términos: “*La jurisprudencia ha distinguido entre precedente horizontal, que es aquel que debe observarse por el mismo juez o corporación que lo generó o por otro(a) de igual jerarquía funcional, y precedente vertical, que es el que proviene de un funcionario o corporación de superior jerarquía, particularmente de aquellas que en cada uno de los distintos ámbitos de la jurisdicción se desempeñan como órganos límite.*”

Es entonces importante reseñar, que las tendencias globales parecen indicar que la mayor parte de los países de nuestro continente convergen poco a poco en el sistema de precedentes vinculantes y estos juegan una importante misión en el proceso de creación de

las demás decisiones judiciales en todas las ramas y ámbitos del Derecho⁴⁶ y, en cuanto al precedente administrativo o contencioso administrativo, que se desarrolla más adelante, éste opera, según la doctrina (Santofimio Gamboa, 2010, pp. 26-27), “*en el ejercicio de la potestad discrecional y se basa, en el principio de igualdad de los administrados ante la Administración, en la necesidad de que ésta trate igualmente a los que se encuentran en la misma situación*”; por tanto, “*el precedente administrativo es, por tanto, aquella actuación pasada de la Administración que, de algún modo, condiciona sus actuaciones presentes exigiéndoles un contenido similar para casos similares.*”

Debemos recordar, sin embargo, que la importancia de las razones o motivaciones de la decisión, lo que en últimas sería el fundamento para el principio del precedente, ha sido expuesta por el primer presidente del Tribunal Constitucional de España, don Manuel García Pelayo: “*Si extremando las cosas suele decirse que lo importante de una sentencia es el fallo, de la jurisdicción constitucional podría decirse que lo fundamental es la motivación,*” (Asbún Rojas, 2010).

Claro que, para el caso de Colombia, en la Sentencia T-337 de 1995⁴⁷, la Corte Constitucional había ya advertido acerca del carácter no vinculante del precedente, al tenor de la siguiente consideración:

“El precedente judicial se construye a partir de los hechos de la demanda. El principio general en el cual se apoya el juez para dictar su sentencia, contenida en la ratio decidendi, está compuesta, al igual que las reglas jurídicas ordinarias, por un supuesto de hecho y una consecuencia jurídica (...) De ahí que, cuando en una situación similar, se observe que los hechos determinantes no concuerden con el supuesto de hecho, el juez esté legitimado para no considerar vinculante el precedente.”

De ahí que en Colombia, prácticamente desde 1991, se haya venido dando una discusión sobre si las decisiones de la Corte Constitucional poseen o no el carácter de precedente y por eso, hemos estado sometidos los ciudadanos, en muchos temas, a las minorías, que son su sala plena, la cual, expresa su personal criterio en un país supuestamente pluralista, donde en repetidas ocasiones se da el “*imponer a la nación entera un texto legal inexistente, contrario por lo demás a la Carta Magna, al cambiar o limitar el claro sentido de aquel declarado exequible de manera condicionada, y asumir así un papel que no le corresponde.*” (Olano García, 2006).

El magistrado mexicano Jaime Manuel Marroquín Zuleta (Marroquín Zuleta, 2008, p. 63), explica desde el movimiento jurídico norteamericano, que “*la sentencia no es un silogismo ni desde el punto de vista psicológico, ni como complejo de ideas.*” Y lo justifica así:

“Hace tiempo, se llevó a cabo una encuesta de alcance mundial entre jueces de todos los niveles pidiéndoles que expusieran el modo como funcionaba su mente al impartir justicia. Las contestaciones fueron muy parecidas. Al enfrentarse con el proceso, se sentían como en un mar de tinieblas. Examinaban el asunto en todas sus fases. Súbitamente se hacía claridad y el juez sabía cómo sentenciar: aparecía el fallo en esbozo. En este boceto se contenía la decisión, los hechos probados

⁴⁶ Por ejemplo, MENDIVIL GUZMÁN, Pedro Gabriel. *El precedente constitucional en la exigibilidad de los derechos sociales*, en: *Jurídicas CUC*, Revista de la Facultad de Derecho de la Corporación Universitaria de la Costa, # 4, Barranquilla, julio – diciembre de 2007, pp. 7-15.

⁴⁷ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-337 de 1995.

debidamente calificados y la consideración de los mismos a la luz de la norma jurídica pertinente: Primero no había nada y luego un triángulo ya constituido y no formado por adhesión sucesiva de sus tres lados. Jerome Frank (realista norteamericano), denominó a este acto mental hunch, que equivale a “corazonada, premonición, presentimiento o latido”. En realidad se trata de una clara intuición intelectual.

Como se ve, los anteriores argumentos tienden a demostrar, que la sentencia es un acto predominante volitivo, en la que el juzgador se ve obligado a hacer una serie de juicios axiológicos. Además, la parte esencial de la sentencia que es la decisión jurisdiccional, está determinada básicamente por un juicio de carácter intuitivo.”

En su tesis doctoral, traducida a al libro *“Justicia Constitucional y Arbitrariedad de los Jueces: Teoría de la Legitimidad en la Argumentación de las Sentencias Constitucionales”*, el profesor Gabriel Mora Restrepo (Mora Restrepo, 2009) estudia casos reales y controvertidos fallados por la Corte Constitucional colombiana y que hoy se consideran como “precedentes incontrovertibles”, aunque, como se expresó en la reseña del texto⁴⁸, Mora Restrepo *“pone en evidencia cómo los jueces constitucionales desconocen elementos centrales de todo proceso de razonamiento jurídico, generando así un conjunto de decisiones que distan mucho de las exigencias de la justicia y el orden constitucional.”*

El estudio que realiza Mora Restrepo, se fundamenta en lo que se han denominado los “casos difíciles”, definidos por el ilustre profesor chileno José Luis Cea Egaña (Cea Egaña, 2009, p. 753), como *“aquellos que presentan alternativas de interpretación de la Ley Suprema, variadas y contradictorias, en asuntos que han concitado el interés público y la atención de los órganos estatales autónomos, en especial el legislador y el gobierno. Tales casos van en aumento constante en nuestra Magistratura, confirmando la regla general que asigna, a esa especie de Tribunal, roles tan delicados como trascendentales para la estabilidad y consolidación de la Constitución en democracia.”*

Gabriel Mora Restrepo, recuerda el momento en el cual en Colombia se despenalizó la Eutanasia en 1997 y uno de los ponentes de la iniciativa, el entonces Magistrado Carlos Gaviria, argumentó que la decisión tomada por el Tribunal obedecía a que *“la Constitución tiene conceptos vacíos en los cuales caben distintas concepciones, incluso contradictorias entre sí”*. *“Según esta tesis —sostiene Mora— los textos constitucionales no tendrían fuerza jurídica propia, sino que serían dependientes de la lectura que cada intérprete haga de ellos. Si esto es así, resultaría tan constitucional como inconstitucional permitir la eutanasia como castigarla; legalizar la dosis personal de la droga como prohibirla; legalizar el aborto como condenarlo, todo lo cual dependería de las mayorías imperantes en la Corte en un momento determinado, lo cual transforma a la Constitución en un instrumento de lucha ideológica entre quienes están llamados a defenderla: los jueces constitucionales”*.

En contra de estas tesis, que tanto arraigo han encontrado en ciertos ambientes académicos colombianos, Mora Restrepo *“propone el ejercicio de una judicatura responsable y muestra que existen alternativas, condiciones y reglas de razonamiento jurídico para tener en cuenta en los procesos judiciales, de forma que estén acordes con la teoría de la justicia y no con el juego de los intereses personales de los jueces”*. Ninguna razón más apropiada que la expuesta, ya que la fuerza vinculante de la jurisprudencia constitucional (el precedente obligatorio), posee su fundamento en el resguardo de la igualdad de los asociados y la aplicabilidad del principio de seguridad jurídica, pero creo

⁴⁸ JURISABANA VIRTUAL, año 2 # 43, semana del 13 al 17 de abril de 2009.

que no puede haber seguridad, ni estabilidad, ni igualdad cuando con una sola decisión se vulnera la conciencia y la integridad de un grupo mucho más amplio de ciudadanos, verdaderamente afectados en su fuero interno con un precedente que se desprenda del análisis de un caso difícil.

Y es que aquí han tomado camino muchas veces establecer precedentes con base en la doctrina leída por el juez que redacta, lo que en ocasiones nos muestra que no siempre se están siguiendo las fuentes del derecho interno y ni siquiera las que se incorporan a nuestro sistema a través del bloque de constitucionalidad. Hoy en día, por ejemplo, el precedente adquiere diversas formas y en ocasiones, lo que se quiere presentar a título de ilustración en un fallo cualquiera, resulta ser la regla general aplicable en adelante.

Para Eduardo Sodero, citado por Tupayachi (Tupayachi Sotomayor, 2009, p. 123), los precedentes según su origen pueden provenir de tribunales de extraña jurisdicción (nacional o extranjera), de la misma jurisdicción (jerarquía inferior, igual o superior), de tribunales supranacionales o internacionales, o finalmente, del propio tribunal (“autoprecedente”).

Desde que se instaló la Corte Constitucional colombiana por el Presidente César Gaviria Trujillo el 17 de febrero de 1992, se han identificado en Colombia una tesis escéptica y una tesis optimista frente al tema del precedente.

Esas dos tesis, acogidas tanto en la jurisprudencia como en la doctrina, corresponden a la siguiente explicación (Bernal Pulido, 2005, pp. 199 y ss.):

En cuanto a la tesis escéptica⁴⁹:

“La tesis escéptica descrea la posibilidad de fundamentar la idea de precedente en el Derecho colombiano. Su principal asidero estriba en una interpretación histórica y literal del mencionado artículo 230 de la Constitución. Fiel a la voluntad del Constituyente, esta interpretación sostiene que la Constitución definió a la ley como la única fuente del Derecho que vincula al juez, para proteger la independencia judicial. Además, esta tesis señala que en el Derecho colombiano no existe una disposición que imponga al juez el deber de sujetarse a la jurisprudencia de las altas cortes y que el principio del stare decisis es propio de un modelo de <case law>, incompatible con nuestro sistema de Derecho continental.”

⁴⁹ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-321 de 1998, M.P. Dr. Alfredo Beltrán Sierra. En dicho fallo se expresó: *No es posible exigirle a un juez autónomo e independiente, que falle en igual forma a como lo ha hecho su homólogo. No se puede alegar vulneración del derecho a la igualdad, si dos jueces municipales o del circuito, por ejemplo, fallan en forma diversa casos iguales sometidos a su consideración, pues, en esta situación, prima la autonomía del juez. Lo único que es exigible, en estos casos, es que la providencia esté debidamente motivada y se ajuste a derecho. Por tanto, dos funcionarios situados en el mismo vértice de la estructura jerárquica de la administración de justicia, frente a casos iguales o similares pueden tener concepciones disímiles, hecho que se reflejará en las respectivas decisiones. La sentencia de esta Corporación (T-123 de 1995), hace una consideración adicional a la existencia de pronunciamientos dictados por los órganos jerárquicamente superiores en relación con una tema o una institución determinada, y en ejercicio de la función unificadora de la jurisprudencia. En esos casos, al ser la jurisprudencia un criterio auxiliar en la labor del juez, le es dado a los juzgadores apartarse del razonamiento expuesto por el órgano superior, cuando éste justifique y motive expresamente las razones que lo llevan a discrepar de los razonamientos expuestos por su superior. En estos eventos, la carga que se impone al funcionario judicial es aún más fuerte, que la impuesta cuando él decide modificar su propio criterio, pues los gobernados fundados en el principio de confianza legítima en los órganos del Estado, esperan que su caso sea resuelto en la misma forma como lo ha hecho el tribunal supremo, en situaciones similares.*

También confrontar: COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-267 de 2000, M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero. Aquí se reproducen como argumentos los expresados por la Corte en la Sentencia T-321 de 1998

Según Weaver, citado por Linares Quintana (Linares Quintana, 1987, p. 483), la doctrina del *stare decisis*, “es de una gran importancia en la interpretación de la Constitución, que, a través de la aplicación de aquella, es materia de invariable interpretación sujeta al control de la Suprema Corte; proporciona uniformidad y estabilidad a la interpretación constitucional, porque establece que una interpretación, una vez formulada, no debe ser abandonada sin graves y sólidas razones. Sin embargo, la regla de *stare decisis* no posee carácter absoluto y, de amplia aplicación en el derecho privado, solamente tiene limitado alcance en el campo del derecho constitucional. El Justice de la Suprema Corte norteamericana Reed ha dicho, en el leading case *Smith v. Allwright*, que <no descuidamos la conveniencia de la continuidad de las decisiones en las cuestiones constitucionales. Sin embargo, cuando se convenció de su error anterior, esta Corte nunca se sintió obligada a seguir el precedente. En las cuestiones constitucionales, cuando la corrección depende de la enmienda y no de la acción legislativa, esta Corte, a través de su historia, ha ejercido libremente su poder de reexaminar las bases de sus decisiones constitucionales. Esto es particularmente exacto cuando la decisión considerada errónea es la aplicación de un principio constitucional más bien que la interpretación de la Constitución para extraer el principio mismo>.”

Sin embargo, Taruffo, en el artículo citado (Taruffo, 2007, p. 92), agrega que en el sistema americano, la fuerza del precedente, dada por el *stare decisis* existe pero en grado menor: “los jueces americanos aplican los precedentes con gran discrecionalidad, por así decirlo, cuando no encuentran razones suficientes para no hacerlo. El *stare decisis* continúa existiendo, de manera tal que los jueces generalmente explican por qué no continúan con el precedente. Parece realmente claro que el precedente tiene eficacia sólo cuando el segundo juez lo comparte. En caso contrario, el precedente es invalidado.”

El *stare decisis et non quieta movere*, traducido como “respetar lo decidido y no cuestionar puntos ya resueltos”, o más simplemente como “acatar las decisiones”, “estarse a lo decidido”, o de la “obligatoriedad horizontal del precedente jurisprudencial” (Cajas Sarria, 2005, pp. 13 a 33), busca vincular al juez a sus decisiones (precedente horizontal) o a los jueces inferiores en general con respecto a los fallos que sobre casos análogos hayan proferido sus jueces superiores en jerarquía (precedente vertical).

El profesor Néstor Pedro Sagüés (Sagüés, 2007, p. 664), realiza un interesante análisis acerca de dos doctrinas existentes dentro del principio del precedente: “La <minimalista>, cuando postula que dicho precedente sea establecido en forma concreta y profundamente condicionado por los hechos (material fáctico) del caso, y la <maximalista>, que intenta que el precedente establezca reglas generales y abstractas comprensivas de una serie amplia de situaciones. Naturalmente, la posición minimalista permite a un tribunal moderar bastante el rigor del precedente, mientras que la maximalista lo acentúa.”

En el ámbito del derecho anglosajón, la expresión latina *stare decisis*, que traduciría como <decisión que se mantiene>, ha sido catalogado como el rasgo más característico de esa familia jurídica del *Common Law*, y se definiría también como “un modo de raciocinio por analogía” (Cea Egaña, 2009, p. 757) y, como tal, para el profesor José Luis Cea Egaña, abarca las siguientes tres etapas: “primero, un juez advierte una similitud entre el problema que ahora se le presenta y aquellos casos anteriormente decididos; segundo, el magistrado determina la regla de derecho empleada para juzgar los casos precedentes; y tercero, aplica esa regla a la disputa que aguarda su determinación.”

El profesor Mario Alberto Cajas (Cajas Sarria, 2007, pp. 57 a 84), dice que el precedente, “*obliga a seguir reglas o subreglas fijadas en los fallos, que en el caso del precedente vertical pueden tener -en la práctica- efectos generales por vía de la interpretación que hacen los jueces, más allá de los efectos concretos o inter partes de la decisión del juez.*”

Entonces, el juez, una vez que valora esas semejanzas y diferencias, puede decidir, según Cajas:

1. *Aplicar (apply) la regla del precedente cuando se trate de dos litigios verdaderamente similares.*
2. *Seguir (follow) la regla del precedente cuando a pesar de que existen diferencias relevantes entre los dos casos, a juicio del tribunal, éstas no justifican un trato jurídico distinto, y por tanto, extiende, a través del razonamiento analógico, la regla del precedente al nuevo supuesto.*
3. *Distinguir (distinguish) esto es, no aplicarla en el asunto que resuelve y crear una nueva regla, cuando a criterio del tribunal las diferencias entre ambos casos son significativas y merecen un trato jurídico distinto.”*

Así mismo, el juez podría tener en cuenta que “*hay precedentes que <deben> (must), otros que <deberían> (should) y, finalmente, otros que <pueden> ser considerados*” (Tupayachi Sotomayor, 2009, p. 30). Y, tener en cuenta también la figura del *overruling*, que se entiende como la posibilidad de cambiar el precedente vinculante cuando haya de ser ajustado en determinado tiempo a una situación concreta, aunque algunos doctrinantes como Luis Díaz Canseco y Enrique Pasquel, se atreven a decir que el precedente “*supone que una vez resuelta una cuestión mediante una sentencia, se establece un antecedente que, en principio, no puede ser variado posteriormente*” (Tupayachi Sotomayor, 2009, p. 55), ante lo cual no estamos de acuerdo, pues no obstante el equilibrio y permanencia que debe caracterizar a las decisiones judiciales, éstas no pueden ser inamovibles.

Esa inamovilidad del precedente no puede ser considerada frente a la continua evolución del derecho y, cuando se presente esa situación, lo que podría hacerse es que los tribunales constitucionales o contencioso administrativos, tuvieran en cuenta que la expedición de una sentencia que expone el apartamiento de un antiguo precedente vinculante, debería estar sometida a unos parámetros, como los que Víctor García Toma (García Toma, 2009, p. 64) nos propone:

- *Expresión de los fundamentos de hecho y de derecho que sustentan dicha decisión. Ello implica que se consigue claramente la razón declarativa-axiológica, la razón suficiente e invocación preceptiva en que se sustenta la modificación.*
- *Determinación de sus efectos jurídicos en el tiempo.*

Sin embargo, García Toma también propone, desde una perspectiva fáctica, acreditar que el proceso de cambio del precedente surge también por alguna de las siguientes cuatro circunstancias:

- Cuando se comprueba que el precedente ha generado consecuencias jurídicas, políticas o sociales distintas a las previstas por el órgano jurisdiccional que lo expidió.
- Cuando se comprueba que el precedente ha quedado desfasado en razón a los avances de la ciencia, la tecnología, las mutaciones político-sociales, o las nuevas corrientes de fundamentación del derecho.

- Cuando se comprueba la existencia de cambios en la Constitución por la vía de la Reforma Constitucional.
- Cuando tras la renovación de los miembros del órgano jurisdiccional, se comprueba que los nuevos operadores tienen una cosmovisión diferente que la de sus predecesores.

Volviendo al principio conocido como de *stare decisis vertical*, que rige en los países del *common law*, los profesores argentinos Julio César Rivera (hijo) y Santiago Legarre (Rivera (hijo) y Legarre, 2009, pp. 1109 - 1128), dicen que los jueces se encuentran obligados a resolver los casos que se encuentran pendientes de decisión, ateniéndose a lo resuelto por sentencias precedentes dictadas en casos similares por jueces de la misma jurisdicción de jerarquía superior.

Sin embargo, dichos autores sostienen que para el caso argentino el principio del *stare decisis vertical* no rige, “*puesto que los tribunales inferiores pueden –no de hecho, sino en el sentido jurídico de “pueden”: están autorizados por el sistema-, dadas ciertas condiciones, de apartarse del holding de los precedentes de los tribunales jerárquicamente superiores*”; es decir, que estos tribunales inferiores, -a juicio de estos autores, que compartimos-, entienden que, en determinadas circunstancias, pueden válidamente apartarse de lo decidido por el máximo tribunal argentino –caso similar debería ocurrir en Colombia-; y más aún, esos jueces inferiores entienden que en algunos casos deben hacerlo.

Taruffo (Taruffo, 2007, p. 94) habla del precedente horizontal, para indicar la fuerza persuasiva que un precedente puede tener para los órganos judiciales que pertenecen al mismo nivel de aquel que ha pronunciado la primera decisión: “*El precedente horizontal puede tener alguna fuerza persuasiva, que, sin embargo, tiende a ser inferior a la del precedente vertical, ya sea porque no puede tratarse de la corte suprema, que es única, o porque entre órganos del mismo nivel no existe –al menos a priori- alguna diferencia de autoridad. Puede suceder que un órgano que no se encuentra ubicado en el vértice de la organización judicial produzca decisiones particularmente apreciables y, por lo tanto, tenga influencia sobre los otros jueces del mismo nivel. Sin embargo, esto depende de la cualidad intrínseca de las decisiones más que de los mecanismos parangonables al precedente.*”

Un caso peculiar e interesante de precedente horizontal se encuentra en el autoprecedente, es decir, en los precedentes emanados de la misma corte que decide el caso sucesivo (...) sin embargo... puede suceder, de hecho, que la misma corte se encuentre en la necesidad de cambiar de orientación, desviándose de esta manera de sus propios precedentes en diferentes situaciones, que van desde la obsolescencia del precedente al cambio de condiciones históricas, económicas o sociales que influyen en la decisión del caso sucesivo, e inclusive la eventualidad de que se presenten casos con ciertas particularidades que impidan encuadrarlos dentro del precedente.”

En cuanto a la tesis optimista:

La tesis optimista sobre el precedente, que se ha aceptado desde 1995 en Colombia, se basa en tres argumentos:

“El primer argumento destaca la imposibilidad de trazar una barrera fronteriza entre la creación del Derecho mediante la ley y su aplicación mediante la jurisprudencia. Esta

imposibilidad hace que carezca de sentido enajenar toda virtualidad creadora a los procedimientos de aplicación de normas y enajenar a su producto –la jurisprudencia- la posibilidad de convertirse en fuente de derecho.

El segundo argumento señala que la atribución del carácter de precedente a las sentencias judiciales es imprescindible para garantizar (1) la coherencia del sistema jurídico –si se ha decidido en el pasado un caso de determinada manera de acuerdo con el Derecho, es coherente que hoy sea obligatorio decidir del mismo modo un caso idéntico o similar-; (2) su estabilidad –la estabilidad de todo sistema jurídico exige la permanencia en el tiempo de las reglas jurídicas relativas a la aplicación del derecho a los casos concretos y a la uniformidad de su aplicación-; y (3) el respeto del principio de igualdad –el Derecho debe tratar del mismo modo a los sujetos implicados en casos idénticos, similares, anteriores, presentes y futuros-.

El tercer argumento aduce es posible desvirtuar la interpretación estricta del artículo 230 de la Constitución en que se basa la tesis escéptica. Por una parte, el reconocimiento de que los jueces están vinculados a la jurisprudencia no pone en peligro la independencia judicial. La independencia judicial se garantiza cuando el juez está vinculado al sistema de fuentes del Derecho y no a las opiniones o intereses personales de otras autoridades del Estado. La atribución de fuerza vinculante a la jurisprudencia implica que el juez está sujeto a las sentencias judiciales que han resuelto casos pasados, y no a las opiniones o intereses de los demás jueces, sobre todo de los magistrados de las altas cortes.”

La sentencia C-836 de 2001 de la Corte Constitucional, sostiene que el precedente⁵⁰ es fuente formal de derecho y analiza las razones por las cuales ello es así dentro del marco de la Constitución de 1991, que introdujo transformaciones sustanciales y orgánicas que llevan ineludiblemente a esta conclusión y que complementan las consideraciones en las que se fundó la Corte para hacerlo:

“Los argumentos se refieren a cuestiones que tradicionalmente han gravitado, con mayor o menor fortuna alrededor del debate sobre la fuerza vinculante de los precedentes en nuestro sistema jurídico. En particular, haremos alusión a los argumentos basados en (i) el derecho comparado, (ii) el sistema de fuentes y el lugar de la jurisprudencia, (iii) la tradición jurídica colombiana, (iv) la integridad de un ordenamiento jurídico donde la Constitución es norma de normas, (v) el equilibrio entre evolución del derecho y consistencia jurídica, y (vi) la teoría jurídica sobre el precedente...”

A pesar de que Colombia posee una experiencia muy larga que lo matricula en la familia jurídica del Derecho Romano Germánico o Continental Europeo o del *Civil Law*, en fallos anteriores a la Sentencia C-836 de 2001, la Corte Constitucional ya se había expresado sobre el valor del precedente constitucional, entonces éste toma un valor casi incontrovertible que impide a los jueces inferiores pensar de otra forma so pena de incurrir en sanciones penales y disciplinarias, porque en nuestro caso, las sentencias del Alto Tribunal de Constitucionalidad, *“tienen la naturaleza de normas jurídicas individualizadas, y en los casos en que los criterios contenidos en ellas, adquieran el*

⁵⁰ El establecimiento de la doctrina de precedentes en Colombia se había ya estudiado por la Corte Constitucional en las Sentencias C-083 de 1995, T-123 de 1995 y T-260 de 1995, de los magistrados Cifuentes, Gaviria y Hernández, respectivamente, así como en las Sentencias SU-640 de 1998, SU-168 de 1999, T-009 de 2000 y T-068 de 2000, entre otras, sobre la fuerza precedencial de sus fallos.

rango de tesis jurisprudenciales, constituirán –desde el punto de vista material-auténticas normas jurídicas generales, impersonales, abstractas y obligatorias”, (Marroquín Zuleta, 2008, p. 291).

En otro caso que traemos como ejemplo, la Sentencia SU-047 de 1999 con ponencia del Magistrado Alejandro Martínez Caballero, dijo que el precedente...

“cumple funciones esenciales en los ordenamientos jurídicos, incluso en los sistemas de derecho legislado como el colombiano. Por ello, tal y como esta Corte lo ha señalado, todo tribunal, y en especial el juez constitucional, debe ser consistente con sus decisiones previas, al menos por cuatro razones de gran importancia constitucional. En primer término, por elementales consideraciones de seguridad jurídica y de coherencia del sistema jurídico, pues las normas, si se quiere que gobiernen la conducta de los seres humanos, deben tener un significado estable, por lo cual las decisiones de los jueces deben ser razonablemente previsibles. En segundo término, y directamente ligado a lo anterior, esta seguridad jurídica es básica para proteger la libertad ciudadana y permitir el desarrollo económico, ya que una caprichosa variación de los criterios de interpretación pone en riesgo la libertad individual, así como la estabilidad de los contratos y de las transacciones económicas, pues las personas quedan sometidas a los cambiantes criterios de los jueces, con lo cual difícilmente pueden programar autónomamente sus actividades. En tercer término, en virtud del principio de igualdad, puesto que no es justo que casos iguales sean resueltos de manera distinta por un mismo juez. Y finalmente, como un mecanismo de control de la propia actividad judicial, pues el respeto al precedente impone a los jueces una mínima racionalidad y universalidad, ya que los obliga a decidir el problema que les es planteado de una manera que estarían dispuestos a aceptar en otro caso diferente pero que presente caracteres análogos. Por lo anterior, es natural que en un Estado de derecho, los ciudadanos esperen de sus jueces que sigan interpretando las normas de la misma manera, por lo cual resulta válido exigirle un respeto por sus decisiones previas.”⁵¹

Esto ha llevado, según el profesor Carlos Bernal Pulido (Bernal Pulido, 2005, p. 175), a expresar que en Colombia *se ha producido una verdadera mutación constitucional*, lo cual se explica en las mismas normas contenidas en el Decreto 2067 de 1991⁵², especialmente en los artículos 14 al 19, y en los artículos 33 al 36 del Decreto 2591 de 1991⁵³, referidos tanto al cumplimiento de los fallos de constitucionalidad, como a los de tutela tramitados ante la Corte, decisiones que sobre la parte resolutive de la sentencia deberán ser adoptadas por la mayoría de los miembros de la Corporación, mientras que los considerandos de la sentencia podrán ser aprobados por la mayoría de los asistentes a la sesión.⁵⁴

Aunque el uso de los “Comunicados de Prensa” es continuo en la jurisdicción constitucional colombiana, la norma establece que la parte resolutive de la sentencia no podrá ser divulgada sino con los considerandos y las aclaraciones y los salvamentos de voto

⁵¹ Cfr. COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia SU-047 de 1999, M.P., Dr. Alejandro Martínez Caballero.

⁵² COLOMBIA. COMISIÓN ESPECIAL LEGISLATIVA. Decreto-Ley 2067 de 1991. En: www.noti.net

⁵³ COLOMBIA. COMISIÓN ESPECIAL LEGISLATIVA. Decreto-Ley 2591 de 1991. En: www.noti.net

⁵⁴ Cfr. COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-037 de 1996, revisión del artículo 54 de la Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia.

correspondientes, debidamente suscritos por los magistrados y el Secretario de la Corte,⁵⁵ notificándose a través de edicto la decisión y remitiendo inmediatamente copia de la sentencia a la Presidencia de la República y al Congreso de la República.

Las sentencias serán publicadas con los salvamentos y aclaraciones en la Gaceta de la Corte Constitucional, para lo cual se apropiará en el presupuesto la partida correspondiente⁵⁶ y dichas decisiones de la Corte corresponderán a una resolución judicial de obligatorio cumplimiento para todas las autoridades y los particulares.

Así, las decisiones definitivas de la Corte, poseen el efecto *erga omnes* y resuelven si la normatividad examinada se ajusta a la Carta o la desobedece o contradice. El ex magistrado José Gregorio Hernández (Hernández Galindo, 2010, p. 1283), aclara este concepto al decir que *“en el primer supuesto, que implica una identidad entre la norma inferior y la superior (constitucionalidad), la Corte declara que el precepto es ejecutable (ejecutable); en la segunda hipótesis, que encierra el dictamen con fuerza jurídica en el sentido de la incompatibilidad entre el mandato subalterno y las reglas y los principios fundamentales (inconstitucionalidad), el Tribunal Constitucional declara que aquél es inexecutable (inejecutable), lo que significa excluir la norma afectada por el fallo del sistema jurídico o, en otros términos, ordenar que deje de regir por atentar contra el imperio de la Constitución.”*

Por otra parte, los artículos 14 al 19 del decreto 2591 de 1991, en Colombia, para el efectivo cumplimiento de los fallos de tutela, el Decreto 2591 de 1991, reglamentario de esta acción⁵⁷, han establecido un procedimiento específico y concordante con el espíritu de las normas constitucionales que regulan la materia (arts. 86 y 241), pues, en palabras de la Corte, *“no tendría sentido que en la Constitución se consagraran derechos fundamentales si, aparejadamente, no se diseñaran mecanismos por medio de los cuales dichos derechos fuesen cabal y efectivamente protegidos”*⁵⁸, en los términos de los artículos 33 a 36 del citado decreto, que se refieren a la selección de las decisiones por parte de una Sala compuesta por dos magistrados que decidirán qué sentencias serán decididas por salas de revisión de la Corte Constitucional y, las decisiones de revisión que revoquen o modifiquen el fallo, unifiquen la jurisprudencia constitucional o aclaren el alcance general de las normas constitucionales deberán ser motivadas. Las demás podrán ser brevemente justificadas, surtiendo efectos en el caso.

Por su parte, al tenor de un Auto, el 010 de 2004⁵⁹, los artículos 23, 27 y 52 del mismo decreto 2591 de 1991 se refieren al contenido que deben tener los fallos de tutela, a las garantías de su cumplimiento y a las sanciones derivadas de su eventual inobservancia.

Y es que, si bien en forma paralela al cumplimiento de la decisión cabe iniciar el trámite de desacato, este último procedimiento no puede desconocer ni excusar la obligación primordial del juez constitucional, cual es la de hacer cumplir integralmente la orden judicial de protección, evitando que la parte vencida desacate lo ordenado por el juez.

⁵⁵ Cfr. COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-037 de 1996, revisión del artículo 56 de la Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia.

⁵⁶ Cfr. COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-037 de 1996, revisión del artículo 47 de la Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia.

⁵⁷ *Actio autem nihil aliud est, quam ius persequendi indicio quod sibi debetur.* En las Institutas, se lee que acción no es otra cosa que el derecho de reclamar en juicio lo que se me debe.

⁵⁸ Auto del 6 de agosto de 2003, Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, ya citado.

⁵⁹ Auto 010 del 17 de febrero de 2004 de la Corte Constitucional, M.P., Dr. Rodrigo Escobar Gil.

Ahí debe precisarse las diferencias entre cumplimiento y desacato, que fueron fijadas por la Corte desde la expedición de la Sentencia T-744 de 2003, en los siguientes términos:

- “i) El cumplimiento es obligatorio, hace parte de la garantía constitucional; el desacato es incidental, se trata de un instrumento disciplinario de creación legal.*
- ii) La responsabilidad exigida para el cumplimiento es objetiva, la exigida para el desacato es subjetiva.*
- iii) La competencia y las circunstancias para el cumplimiento de la sentencia se basan en los artículos 23 y 27 del decreto 2591 de 1991. La base legal del desacato está en los artículos 57 y 27 del mencionado decreto. Es decir que en cuanto el respaldo normativo, existen puntos de conjunción y de diferencia.*
- iv) El desacato es a petición de parte interesada, el cumplimiento es de oficio, aunque,*
- v) Puede ser impulsado por el interesado o por el Ministerio Público.”⁶⁰*

Según la Corte, independientemente de las sanciones a que haya lugar, la autoridad judicial a quien corresponde velar por la eficacia y efectividad de la orden de tutela, está en la obligación -irrenunciable- de adelantar todas las gestiones pertinentes y de agotar cada uno de mecanismos judiciales que ofrece el ordenamiento jurídico, para lograr el objetivo de protección inmediata a que hace referencia específica el artículo 86 Superior. El cumplimiento y el desacato son en realidad dos instrumentos jurídicos diferentes, que a pesar de tener el mismo origen -la orden judicial de tutela- y tramitarse en forma paralela, en últimas persiguen distintos objetivos: el primero, asegurar la vigencia de los derechos fundamentales afectados, y el segundo, la imposición de una sanción a la autoridad que ha incumplido el fallo.

En consecuencia, tratándose del cumplimiento de la sentencia, *“el juez analizará en cada caso concreto si se acató la orden de tutela o no, de manera que si la misma no ha sido obedecida o no lo ha sido en forma integral y completa, aquél mantiene la competencia hasta lograr su cabal y total observancia, aun a pesar de estar agotado el incidente de desacato”*.⁶¹

Así las cosas, en materia constitucional el precedente judicial *“está llamado a permanecer en cuanto especie de norma contentiva de parámetros de comportamiento constitucional. En este sentido, su no acatamiento o variación caprichosa puede ser fuente de arbitrariedad y, por lo tanto, de desconocimiento del ordenamiento jurídico y de las bases mismas del sistema jurídico positivo y, en consecuencia, cauce desmedido e incontenible de inseguridad jurídica, (Santofimio Gamboa, 2010, p. 40).”*

Esa afirmación, se complementa con lo decidido por la Sala Plena de la Corte Constitucional, al fallar una acción de tutela por vía de Sentencia de Unificación de Jurisprudencia SU-1300 de 2001⁶², cuando se consagró el valor normativo de los precedentes *constitucionales como fuente formal de Derecho, y por tanto, constituyen doctrina constitucional obligatoria (C-131 de 1993, C-083 de 1995, C-037 de 1996, SU-047 de 1999, C-836 de 2001, etc.)*. Y agrega la Corte:

“En la construcción de la teoría de la obligatoriedad de los precedentes judiciales, la Corte Constitucional ha usado los conceptos de Decisum, ratio decidendi, y obiter

⁶⁰ Cfr. COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-744 de 2003. M.P. Dr. Marco Gerardo Monroy Cabra.

⁶¹ Cfr. COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Auto 010 de 2004, ya citado.

⁶² COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia SU-1300 de 2001, M.P. Dr. Marco Gerardo Monroy Cabra.

dicta, para determinar qué partes de la decisión judicial constituyen fuente formal de derecho. El decisum, la resolución concreta del caso, la determinación de si la norma debe salir o no del ordenamiento jurídico en materia constitucional, tiene efectos erga omnes y fuerza vinculante para todos los operadores jurídicos. La ratio decidendi, entendida como la formulación general del principio, regla o razón general que constituyen la base necesaria de la decisión judicial específica, también tiene fuerza vinculante general. Los obiter dicta o "dichos de paso", no tienen poder vinculante, sino una "fuerza persuasiva" que depende del prestigio y jerarquía del Tribunal, y constituyen criterio auxiliar de interpretación. (se sigue aquí la sentencia SU-047 de 1999).

En el mismo sentido, en la sentencia C-037 de 1996 la Corte admitió que "tendrían fuerza vinculante los conceptos consignados en la parte motiva que guarden una relación estrecha, directa e inescindible con la parte resolutive; en otras palabras, aquella parte de la argumentación que se considere absolutamente básica, necesaria e indispensable para servir de soporte directo a la parte resolutive de las sentencias y que incida directamente en ella."

En la SU-047 de 1999, la Corte Constitucional entendió que el fundamento del carácter vinculante general de la ratio decidendi de las decisiones judiciales, es que los jueces deben fundar sus decisiones, no en criterios ad-hoc, caprichosos o coyunturales, sino en principios generales, o en reglas universales que han adoptado en casos anteriores, o que estarían dispuestos a aplicar en casos semejantes en el futuro. El juez debe hacer justicia en el caso concreto pero de conformidad con el derecho vigente, por lo cual tiene el "deber mínimo" de precisar la regla general o el principio que sirve de base a su decisión concreta.

En la sentencia que se viene siguiendo, se precisa que "en realidad son los jueces posteriores, o el mismo juez en casos ulteriores, quienes precisan el verdadero alcance de la ratio decidendi de un asunto, de suerte que la doctrina vinculante de un precedente 'puede no ser la ratio decidendi que el juez que decidió el caso hubiera escogido sino aquella que es aprobada por los jueces posteriores'". El juez que decide el caso no puede caprichosamente atribuir el papel de ratio decidendi a cualquier principio o regla sino que únicamente tienen tal carácter aquellas consideraciones normativas que sean realmente la razón necesaria para decidir el asunto."

Y es que la misma Corte Constitucional ha controlado el valor y el respeto del precedente constitucional frente a órganos de otras ramas del poder público, como cuando en el ejemplo expresado por Carlos Bernal Pulido (Bernal Pulido, 2005, p. 183), los ponentes de la sentencia C-586 de 1995⁶³, declararon la inconstitucionalidad del artículo 112 de la Ley 104 de 1993, por ser contrario a precedente que ya había decidido en la Sentencia C-011 de 1994⁶⁴.

Otros casos del mismo resorte se presentaron, particularmente con la sentencia C-551 de 2003⁶⁵, cuando la Corte Constitucional expresó que el Congreso de la República tiene la facultad de reformar la Constitución, pero no el poder de sustituirla. Ahí vemos cómo en determinados casos, nuestra Corte Constitucional colombiana ha ido más que a decidir los

⁶³ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-586 de 1995, MM.PP. Drs. Eduardo Cifuentes Muñoz y José Gregorio Hernández Galindo.

⁶⁴ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-011 de 1994, M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero.

⁶⁵ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-551 de 2003, M.P. Dr. Eduardo Montealegre Lynett.

asuntos que se debaten en ella, a fijar posiciones nomofilácticas⁶⁶ basadas más en el parecer de una corriente ideológica de ciertos magistrados que a la verdadera y justa aplicación del derecho.

Y, en el año 2006, la Corte Constitucional, a través de la Sentencia T-292, expresó sin embargo algunas inquietudes acerca de la validez de un precedente, así:

“26. En este sentido, y dada su importancia, surge, sin embargo, la siguiente inquietud a la hora de determinar un precedente: ¿debe entenderse por precedente cualquier antecedente que se haya fijado en la materia, con anterioridad al caso en estudio? La respuesta a esta inquietud es negativa por varias razones. La primera, es que no todo lo que dice una sentencia es pertinente para la definición de un caso posterior, como se ha visto (vgr. la ratio es diferente al obiter dicta). La segunda, es que aunque se identifique adecuadamente la ratio decidendi de una sentencia, resulta perentorio establecer para su aplicabilidad, tanto en las sentencias de constitucionalidad como en las de tutela, qué es aquello que controla la sentencia, o sea cual es el contenido específico de la ratio. En otras palabras, si aplica tal ratio decidendi para la resolución del problema jurídico en estudio o no. En este sentido, en el análisis de un caso deben confluír los siguientes elementos para establecer hasta qué punto el precedente es relevante o no:

- i. En la ratio decidendi de la sentencia se encuentra una regla relacionada con el caso a resolver posteriormente.*
- ii. La ratio debió haber servido de base para solucionar un problema jurídico semejante, o a una cuestión constitucional semejante.*
- iii. Los hechos del caso o las normas juzgadas en la sentencia anterior deben ser semejantes o plantear un punto de derecho semejante al que debe resolverse posteriormente. En este sentido será razonable que “cuando en una situación similar, se observe que los hechos determinantes no concuerdan con el supuesto de hecho, el juez esté legitimado para no considerar vinculante el precedente”.*

Estos tres elementos hacen que una sentencia anterior sea vinculante y, en esa medida, que se constituya en un precedente aplicable a un caso concreto. De allí que se pueda definir el precedente aplicable, como aquella sentencia anterior y pertinente cuya ratio conduce a una regla - prohibición, orden o autorización-determinante para resolver el caso, dados unos hechos y un problema jurídico, o una cuestión de constitucionalidad específica, semejantes.”

Con la aparición de la Ley 1395 de 2010, el precedente para actuaciones administrativas quedó incluido en ella el artículo 114, disposición en la que se establece lo siguiente:

“Las entidades públicas de cualquier orden, encargadas de reconocer y pagar pensiones de jubilación, prestaciones sociales y salariales de sus trabajadores o afiliados, o comprometidas en daños causados con armas de fuego, vehículos oficiales, daños a reclusos, conscriptos, o en conflictos tributarios o aduaneros, para la solución de peticiones o expedición de actos administrativos, tendrán en cuenta los precedentes jurisprudenciales que en materia ordinaria o contenciosa

⁶⁶ La Nomofiláctica o Nomofilaxis, se dice especialmente de la función o cometido de ciertos tribunales que, al tener atribuida la competencia de definir el derecho objetivo, atienden en sus sentencias más a esta finalidad que a la cuestión concreta que enfrenta a las partes del proceso.

administrativa, por los mismos hechos y pretensiones, se hubieren proferido en cinco o más casos análogos.”

Así entonces se intenta desarrollar la obligatoriedad de la jurisprudencia de las altas corporaciones judiciales a través de la ley, aunque para algunos (Tamayo Jaramillo, 2010), esas normas contrarían el artículo 230 Superior que establece expresamente el que la jurisprudencia es tan solo un criterio auxiliar de la actividad judicial y por tanto, *“esa obligatoriedad atenta contra la democracia cuando desconoce los textos normativos, para en su lugar aplicar la escala de valores de los magistrados. Pasamos del positivismo discrecional (imperio de la ley), a la aplicación mecánica de la jurisprudencia, (...) y entonces dijo la Corte, acudiendo sorprendentemente a la analogía penal, que los jueces que no aplicaran sus precedentes prevaricaban, pues la jurisprudencia y la ley eran lo mismo.”*

Otro temor se funda en la redacción del citado artículo 114 de la Ley 1395 de 2010, donde se percibe el error de acudir a la idea de línea o reiteración de jurisprudencia, *“que puede desencadenar efectos perversos, ya que, como la doctrina lo sostiene, si siempre se requiere más de un precedente en el mismo sentido, entonces se permite la existencia de oscilaciones en la aplicación de las normas por los órganos judiciales hasta asentar un criterio determinado en más de una decisión. Así, se acepta y justifica la existencia de supuestos en los que la jurisprudencia puede calificarse de “errática” o “no consolidada”, con los efectos que ello tiene sobre la protección del principio de igualdad y, especialmente, de la seguridad jurídica”,* (Santofimio Gamboa, 2010, pp. 59-60).

La función del juez de lo contencioso administrativo, hasta 1991, era desempeñada mediante la interpretación de los principios constitucionales incluidos en la Carta de 1886 y la aplicación de la jurisprudencia que paulatinamente producía el Consejo de Estado y, hoy en día, su labor se encuentra enmarcada no sólo en el texto superior, sino en leyes estatutarias y códigos que validan la supremacía de sus decisiones como órgano de cierre en la materia que la rige.⁶⁷

Para el año 2012, debemos anotar una novedad que ya vamos a ver en el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo (CONGRESO DE LA REPÚBLICA, 2011), adoptado por medio de la Ley 1437 de 2011, el cual introduce el denominado *“recurso extraordinario de unificación”* en su artículo 10, con el propósito de darle aplicación estándar o uniforme a las normas y a la jurisprudencia por parte de las autoridades, las cuales aplicarán las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias de manera uniforme a situaciones que tengan los mismos supuestos fácticos y jurídicos y que serán orientativos para que se pueda actuar bajo los contextos de seguridad jurídica, buena fe, igualdad y legalidad, como se desprende de una cita de Luciano Parejo Alfonso (Santofimio Gamboa, 2010, p. 28).

El recurso extraordinario de unificación, será entonces el principio conforme a Derecho, sobre el cual se base en la legalidad del Código la invocación del precedente administrativo y, encuentra también fundamento en decisiones de la propia Corte Constitucional, cuando ésta, en múltiples decisiones, como en la sentencia T-014 de 2009, observa que *“al emitir sus providencias, los jueces deben tomar en cuenta los precedentes existentes en relación con el tema, que pudieren resultar aplicables, especialmente aquellos que han sido*

⁶⁷ Un estudio sobre este particular puede ser orientativo: ATEHORTÚA RIZO, Alexander. *Análisis del uso del precedente en fallos del Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca*, en: *Precedente – Anuario Jurídico 2007*, Universidad ICESI, Cali, 2007, pp. 101-117.

trazados por las altas corporaciones judiciales que, en relación con los distintos temas, tienen la misión de procurar la unificación de la jurisprudencia. Hacer caso omiso de esta consideración puede implicar entonces la afectación de derechos fundamentales de las personas que de buena fe confiaban en la aplicación de los precedentes conocidos, entre ellos el derecho de acceder a la administración de justicia y el derecho a la igualdad, los cuales serían protegibles mediante la acción de tutela”.

Sin embargo, como lo advierte un Consejero de Estado (Santofimio Gamboa, 2010, pp. 34-37), *“las escasas referencias al concepto de precedente administrativo, devienen de la generalización y extrapolación a la gestión y actividad administrativa, de los trabajos jurisprudenciales de la Corte Constitucional en relación con el concepto de precedente judicial o jurisprudencial derivados del concepto de doctrina probable latente en el marco material de la Constitución Política de 1991, institución retomada de los desarrollos judiciales anglosajones, y que fundada entre nosotros en los principios constitucionales de legalidad, igualdad, buena fe, pretende ofrecer seguridad jurídica a los asociados, reconociendo fuerza vinculante a la jurisprudencia constitucional en los eventos en que un caso o asunto a ser resuelto por la autoridad judicial coincida en sus razones fácticas con otro ya resuelto por la Corte Constitucional, sin que dicho precedente sea inmutable, ya que la propia Corte Constitucional ha reconocido que <<por razones de justicia material y adecuación de sus fallos a los cambios históricos y sociales>> puede <<modificar un precedente constitucional>>.”*

Un paso importante, ha sido ampliar el horizonte del precedente a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, sin embargo, uno de los críticos a esta medida (Tamayo Jaramillo, 2010), dice que ésta *“mete al Consejo de Estado en una camisa de fuerza, dado el dinamismo conceptual de temas como la reparación directa y las acciones populares y de grupo. Han pasado varias décadas y el mismo Consejo no ha podido tener jurisprudencia pacífica en muchos de esos asuntos, dada la dificultad de esas instituciones y de la sana confrontación de doctrinas encontradas.”*

Por eso, con ocasión de la expedición del nuevo Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo, la jurisprudencia del Consejo de Estado vuelve a tener la figuración que tuvo por muchos años hasta antes de que las sentencias de la Corte Constitucional se volvieran casi la única fuente válida de precedente para las autoridades, al de extender a nivel de precedente los efectos de las providencias adoptadas en el seno del máximo tribunal de lo contencioso administrativo, lo que a mi juicio es un acierto, porque traza una ruta de acción a los jueces y a la administración y garantiza en esta rama del derecho la seguridad jurídica y la firmeza de sus decisiones, dándole consistencia y mucha posibilidad de coherencia a las nuevas decisiones que seguirán un derrotero fijado con anticipación y que conjugaría la aplicación de la ley con el uso certero de la jurisprudencia y de la teoría del precedente administrativo, *“construido a partir de una particular evolución de la jurisprudencia constitucional, en donde se considera que la figura no es de exclusiva prédica de la actividad judicial del Estado, sino que envuelve y cobija, también, a otras autoridades determinadas, que deban proferir o dictar decisiones, como el caso indiscutible de las autoridades administrativas”*, (Santofimio Gamboa, 2010, pp. 48-49).

La tendencia actual es entonces la de conceder a los jueces de lo contencioso administrativo un papel protagónico en la creación e interpretación del derecho, siempre respetando los principios constitucionales de igualdad y buena fe, ofreciendo plena seguridad jurídica a los asociados mediante la fuerza vinculante de las decisiones administrativas que *“fijen de manera consistente el alcance y aplicación de las normas,*

principios y valores a las que se encuentra sujeta la administración en relación con un evento determinado, de manera tal que un caso o asunto administrativo a ser resuelto por la autoridad administrativa correspondiente, y que coincida en sus razones fácticas con otro ya resuelto por el mismo reparto o dependencia administrativa, le sea aplicada la misma concepción jurídica y solución en Derecho, no por la vía de la costumbre o de prácticas históricas de la administración, sino por el contrario, por la reiteración de sólidos y razonables argumentos jurídicos que han hecho vivencial el sistema jurídico garantizando plenamente la igualdad y la legalidad” (Santofimio Gamboa, 2010, p. 51); así, el nuevo artículo, que apenas aparece en el ordenamiento el 24 de enero de 2011 y que tendrá vigencia sólo a partir del 2 de julio de 2012, dice lo siguiente, (CONGRESO DE LA REPÚBLICA, 2011):

Artículo 102. Extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado a terceros por parte de las autoridades. Las autoridades deberán extender los efectos de una sentencia de unificación jurisprudencial dictada por el Consejo de Estado, en la que se haya reconocido un derecho, a quienes lo soliciten y acrediten los mismos supuestos fácticos y jurídicos.

Para tal efecto el interesado presentará petición ante la autoridad legalmente competente para reconocer el derecho, siempre que la pretensión judicial no haya caducado. Dicha petición contendrá, además de los requisitos generales, los siguientes:

- 1. Justificación razonada que evidencie que el peticionario se encuentra en la misma situación de hecho y de derecho en la que se encontraba el demandante al cual se le reconoció el derecho en la sentencia de unificación invocada.*
- 2. Las pruebas que tenga en su poder, enunciando las que reposen en los archivos de la entidad, así como las que haría valer si hubiere necesidad de ir a un proceso.*
- 3. Copia o al menos la referencia de la sentencia de unificación que invoca a su favor.*

Si se hubiere formulado una petición anterior con el mismo propósito sin haber solicitado la extensión de la jurisprudencia, el interesado deberá indicarlo así, caso en el cual, al resolverse la solicitud de extensión, se entenderá resuelta la primera solicitud.

La autoridad decidirá con fundamento en las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias aplicables y teniendo en cuenta la interpretación que de ellas se hizo en la sentencia de unificación invocada, así como los demás elementos jurídicos que regulen el fondo de la petición y el cumplimiento de todos los presupuestos para que ella sea procedente.

Esta decisión se adoptará dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción, y las autoridades podrán negar la petición con fundamento en las siguientes consideraciones:

- 1. Exponiendo las razones por las cuales considera que la decisión no puede adoptarse sin que se surta un período probatorio en el cual tenga la oportunidad de solicitar las pruebas para demostrar que el demandante carece del derecho invocado. En tal caso estará obligada a enunciar cuáles son tales medios de*

prueba y a sustentar de forma clara lo indispensable que resultan los medios probatorios ya mencionados.

2. Exponiendo las razones por las cuales estima que la situación del solicitante es distinta a la resuelta en la sentencia de unificación invocada y no es procedente la extensión de sus efectos.

3. Exponiendo clara y razonadamente los argumentos por los cuales las normas a aplicar no deben interpretarse en la forma indicada en la sentencia de unificación. En este evento, el Consejo de Estado se pronunciará expresamente sobre dichos argumentos y podrá mantener o modificar su posición, en el caso de que el peticionario acuda a él, en los términos del artículo 269.

Contra el acto que reconoce el derecho no proceden los recursos administrativos correspondientes, sin perjuicio del control jurisdiccional a que hubiere lugar. Si se niega total o parcialmente la petición de extensión de la jurisprudencia o la autoridad guarda silencio sobre ella, no habrá tampoco lugar a recursos administrativos ni a control jurisdiccional respecto de lo negado. En estos casos, el solicitante podrá acudir dentro de los treinta (30) días siguientes ante el Consejo de Estado en los términos del artículo 269 de este Código.

La solicitud de extensión de la jurisprudencia suspende los términos para la presentación de la demanda que procediere ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Los términos para la presentación de la demanda en los casos anteriormente señalados se reanudarán al vencimiento del plazo de treinta (30) días establecidos para acudir ante el Consejo de Estado cuando el interesado decidiere no hacerlo o, en su caso, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 269 de este Código.

Y es que, de acuerdo con lo anterior, la Corte Constitucional, en la Sentencia C-537 de 2010, ha dicho que: “...no existe prohibición constitucional para que a través de la Ley se pueda establecer la figura de la doctrina probable de carácter administrativo, la cual se establece en desarrollo de los principios de igualdad, seguridad jurídica, buena fe y confianza legítima. Sin embargo, se debe tener en cuenta que la vinculación a la doctrina probable no elimina la posibilidad de que se pueda cambiar ésta en situaciones específicas, en este caso se debe motivar el acto con razones suficientes por parte de la entidad supervisora.”

Por su parte, de la lectura y análisis de esta novísima disposición, el único inconveniente será para algunos –no lo creo yo así-, la limitación que podrían tener tanto la administración, como los jueces para interpretar las disposiciones de nuestro ordenamiento, aplicar la ley y resolver los asuntos administrativos y jurisdiccionales que se someten a su consideración, o para llegar a confundir el precedente con la costumbre reiterada y las prácticas judiciales o administrativas históricas. El único inconveniente estará dado en la valoración que haga el funcionario de la administración o el juez que van a aplicar la jurisprudencia, cuando consideren que el precedente es ilegal o abiertamente contrario a derecho y se vean expuestos a actuar en contra de su conciencia so pena de que al no acatar la jurisprudencia se vean expuestos a sanciones penales y disciplinarias.

Ese temor se origina en varios pronunciamientos de la Corte Constitucional, en los cuales ésta ha advertido que los jueces que debido a la imperatividad de un antecedente

jurisprudencial, se aparten de sus decisiones, podrían incurrir en prevaricato, aunque esa misma Corporación, también ha aclarado en otras decisiones, que el sólo hecho de desafiar sus fallos no es delito, “*a menos que se trate de sentencias de control de constitucionalidad o que el desconocimiento de la jurisprudencia implique la infracción directa de preceptos constitucionales, legales o de un acto administrativo de carácter general.*”⁶⁸

También cabe mencionar, que en el caso colombiano, aún está por analizarse un fenómeno que se ha producido en algunos otros ordenamientos y es que, existe la tendencia de citar las decisiones de cortes internacionales (como la Corte Interamericana de Derechos Humanos) para fundamentar decisiones que sólo son del resorte interno, aspecto que hace parte de la creciente globalización de la cultura jurídica.

Sin embargo, no hay que desechar, para un estudio de investigación futuro, que así como se habla de bloque de constitucionalidad, también se debería hablar de un bloque de jurisdicción, en el sentido de que poco a poco los jueces deberían aplicar los precedentes originados en decisiones de tribunales con jurisdicción comunitaria (como para Colombia el Tribunal Andino de Justicia), supranacional, o internacional, para acatar responsablemente los compromisos internacionales y hacer vivas esas decisiones en cada ordenamiento de los países parte.

Y es que el adjetivo <<vinculante>>, nos muestra la fuerza con que se proyecta la decisión para la solución futura de otros casos, en esencia muy parecidos al que estableció la secuencia jurisprudencial, de ahí que “*la referencia al efecto vinculante de un dato normativo, alude a la imposibilidad que tiene el operador jurídico al que se dirige de inaplicarlo en aquellos casos en los que se tiene verificado el supuesto que desencadena su consecuencia jurídica... así las cosas, estamos ante un precedente vinculante cuando la norma creada a nivel jurisdiccional virtualmente se incorpora al Derecho objetivo, desplegando la fuerza general que le es inherente, y consecuentemente, obligando a todo operador jurídico a aplicarla toda vez que quede identificado el cumplimiento de su supuesto normativo*”, (Rodríguez Santander, 2007, p. 57).

Retornando al tema preciso del artículo 230 Superior, compartimos el parecer de muchos, que como Bernal Pulido, dicen que “*es innegable que el significado común de la expresión <<criterio auxiliar>> es incompatible con la atribución de fuerza vinculante de la jurisprudencia*”, pues es cierto que en los ya casi veinte años transcurridos desde la expedición de la Carta de 1991, la jurisprudencia ha ganado puntos y es hoy día un factor esencial y decisivo en clave de interpretación y aplicación del derecho.

Artículo 269. Procedimiento para la extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado a terceros. *Si se niega la extensión de los efectos de una sentencia de unificación o la autoridad hubiere guardado silencio en los términos del artículo 102 de este Código, el interesado podrá acudir ante el Consejo de Estado mediante escrito razonado, al que acompañará la copia de la actuación surtida ante la autoridad competente.*

Del escrito se dará traslado a la administración demandada por el plazo de treinta (30) días para que aporte las pruebas que considere. La administración podrá oponerse por las mismas razones a que se refiere el artículo 102 de este Código.

⁶⁸ Ámbito Jurídico # 314, enero 31 a febrero 14 de 2011, p. 16.

Vencido el término de traslado referido anteriormente, se convocará a una audiencia que se celebrará en un plazo máximo de quince (15) días contados a partir de la notificación a las partes; en dicha audiencia se escuchará a las partes en sus alegatos y se adoptará la decisión a que haya lugar.

Si la solicitud se estima procedente, el Consejo de Estado ordenará la extensión de la jurisprudencia y el reconocimiento del derecho a que hubiere lugar. Esta decisión tendrá los mismos efectos del fallo aplicado.

Sin embargo, si la extensión del fallo implica el reconocimiento de un derecho patrimonial al peticionario, que deba ser liquidado, la liquidación se hará mediante el trámite incidental previsto para la condena in genere y el escrito que lo promueva deberá ser presentado por el peticionario, ante la autoridad judicial que habría sido competente para conocer la acción que dio lugar a la extensión de la jurisprudencia, dentro de los treinta (30) días siguientes a la ejecutoria de la decisión del Consejo de Estado.

Si el mecanismo para la reclamación del derecho sustancial fuera el de nulidad y restablecimiento del derecho, negada la solicitud se enviará el expediente a la autoridad administrativa para que resuelva el asunto de fondo, según las reglas generales, si no lo hubiere decidido con anterioridad. Si ya existiere decisión administrativa de fondo, o si el mecanismo judicial para la reclamación fuere diferente al de la pretensión de nulidad restablecimiento del derecho, con la ejecutoria de la providencia del Consejo de Estado se reanudará el término para demandar, conforme a las reglas establecidas para la presentación de la demanda.

Artículo 270. Sentencias de unificación jurisprudencial. *Para los efectos de este Código se tendrán como sentencias de unificación jurisprudencial las que profiera o haya proferido el Consejo de Estado por importancia jurídica o trascendencia económica o social o por necesidad de unificar o sentar jurisprudencia; las proferidas al decidir los recursos extraordinarios y las relativas al mecanismo eventual de revisión previsto en el artículo 36A de la Ley 270 de 1996, adicionado por el artículo 11 de la Ley 1285 de 2009.*

Artículo 271. Decisiones por importancia jurídica, trascendencia económica o social o necesidad de sentar jurisprudencia. *Por razones de importancia jurídica, trascendencia económica o social o necesidad de sentar jurisprudencia, que ameriten la expedición de una sentencia de unificación jurisprudencial, el Consejo de Estado podrá asumir conocimiento de los asuntos pendientes de fallo, de oficio o a solicitud de parte, o por remisión de las secciones o subsecciones o de los tribunales, o a petición del Ministerio Público.*

En estos casos corresponde a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado dictar sentencias de unificación jurisprudencial sobre los asuntos que provengan de las secciones. Las secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado dictarán sentencias de unificación en esos mismos eventos en relación con los asuntos que provengan de las subsecciones de la corporación o de los tribunales, según el caso.

Para asumir el trámite a solicitud de parte, la petición deberá formularse mediante una exposición sobre las circunstancias que imponen el conocimiento del proceso y las razones que determinan la importancia jurídica o trascendencia económica o social o a necesidad de unificar o sentar jurisprudencia. Los procesos susceptibles de este mecanismo que se tramiten ante los tribunales administrativos deben ser de única o de segunda instancia. En este caso, la solicitud que eleve una de las partes o el Ministerio Público para que el Consejo de Estado asuma el conocimiento del proceso no suspenderá su trámite, salvo que el Consejo de Estado adopte dicha decisión.

La instancia competente decidirá si avoca o no el conocimiento del asunto, mediante auto no susceptible de recursos.

Por su parte, de la lectura y análisis de esta novísima disposición, el único inconveniente será para algunos –no lo creo yo así–, la limitación que podrían tener tanto la administración como los jueces para interpretar las disposiciones de nuestro ordenamiento, aplicar la ley y resolver los asuntos administrativos y jurisdiccionales que se someten a su consideración. El único inconveniente estará dado en la valoración que haga el funcionario de la administración o el juez que van a aplicar la jurisprudencia, cuando consideren que el precedente es ilegal o abiertamente contrario a derecho y se vean expuestos a actuar en contra de su conciencia so pena de que al no acatar la jurisprudencia se vean expuestos a sanciones penales y disciplinarias.

LA COSTUMBRE:

Realmente, en sentido estricto, la costumbre no es una fuente del derecho administrativo, porque afectaría la importancia que en esta área posee el principio de legalidad, aunque su influencia como criterio auxiliar está dado por la misma Constitución, no obstante, la Corte Constitucional, mediante Sentencia T-340 de 1995, con ponencia del doctor Carlos Gaviria Díaz, expresó en cuanto a la costumbre que *“la repetida violación de la ley no la deroga ni la excepciona, y el alegato de la propia ilegalidad no se hace de recibo cuando se le añade la confesión de su práctica inveterada”*.

Sin embargo, según el profesor Aleksey Herrera Robles⁶⁹, *“En materia administrativa, la costumbre no es generalmente aceptada teniendo en cuenta su carácter esencialmente reglado. Mediante el Derecho Administrativo no solo se limita el ejercicio del poder de las autoridades, lo que constituye en esencia un mecanismo de defensa a las garantías y derechos individuales, sino que además constituye el medio por el cual se imponen cargas a los asociados a través del ejercicio de potestades unilaterales. De esta manera, ni el ejercicio de la competencia ni la posibilidad de imponer cargas o deberes a los asociados pueden tener por fuente actos reiterados de los administradores.”*

Gordillo⁷⁰ dice que en algunas circunstancias puede ser admisible la costumbre:

“Cabe así admitir, a la inversa, que la costumbre puede crear derechos de los particulares frente a la administración, ya que la anteriormente mencionada limitación constitucional (nadie está obligado a hacer lo que la ley no manda) está concebida fundamentalmente en relación a los individuos y no al Estado. Del mismo modo que la administración podría crearse ciertas obligaciones mediante un reglamento autónomo (y

⁶⁹ HERRERA ROBLES, Aleksey. Op. Cit., p. 47.

⁷⁰ GORDILLO, Agustín. Op. Cit., VII, p. 73.

no podría crear deberes a los particulares), así también puede crearse deberes frente a los individuos mediante la observancia usual y reiterada de una determinada pauta de conducta (...).”

Otros aspectos acerca de la costumbre, pueden ser abordados en forma más extensa con la lectura de mis libros “Qué es la Costumbre”, dentro de la colección de monografías de la Editorial temis, o en “Fuentes del Derecho” de la Editorial Doctrina y Ley.

LA DOCTRINA:

Tanto ella como su interpretación, es la que realizan los juristas en la ciencia jurídica en general y en la dogmática en particular y también toma el nombre de interpretación científica. Según NARANJO MESA⁷¹,... *[E]n esta interpretación teórica, los autores se basan en su apreciación de los principios jurídicos y de la teoría del Derecho, y pueden utilizar diversos criterios de interpretación. De hecho, el intérprete doctrinal es quien más cómodamente puede combinar los distintos criterios, ya que no tiene el apremio del juez en resolver una situación jurídica concreta, sino que puede obrar con toda la calma y amplitud que requiere la reflexión.*

Herrera⁷² define la doctrina como *“el conjunto de documentos escritos por los especializados en el área, los cuales, si bien no constituyen fuente formal sino criterio auxiliar, permiten afianzar las opiniones o criterios interpretativos y construir los argumentos de autoridad.”*

Sobre la doctrina, Vidal Perdomo⁷³, expresa que *“como fuente es el producto de la influencia del pensamiento jurídico de los autores en la elaboración de una rama del Derecho, o en su interpretación o sus fundamentos. Por la ausencia de fuerza coercitiva algunos autores la descartan”;* mientras que Gordillo⁷⁴ agrega: *“aunque no tiene fuerza formal como fuente del Derecho Administrativo, hay veces que tiene poder de convicción para llevar a determinada decisión administrativa o judicial, o al menos es utilizada como fundamento de la decisión que se quiere adoptar. En todo caso, suele ser uno de los medios a través del cual se accede al conocimiento o distintas formas de interpretación de las demás fuentes, lo que a veces lleva a imbricar o confundir la fuente real con la fuente informativa o interpretativa. No es fuente directa y formal de Derecho Administrativo, pero al informarlo e interpretarlo da una pauta orientadora, aunque sea por contraposición, para quienes deben aplicarlo. Ya hemos explicado en otro lugar la importancia de la influencia sistemática o asistemática que la doctrina, junto al legislador y la justicia, puede tener en el Derecho contemporáneo.”*

La interpretación doctrinal, sobre todo en lo que concierne a obras especializadas, es elaborada con fines netamente teóricos; sus autores, en general, emiten una opinión sin perseguir un fin práctico, específico o determinado. ARTEAGA NAVA⁷⁵ dice que *...ella está contenida principalmente en manuales, tratados, libros de texto, monografías, opúsculos y otros; esas obras exponen opiniones autorizadas e interpretaciones fundadas de la*

⁷¹ NARANJO MESA, VLADIMIRO, Teoría Constitucional e Instituciones Políticas, p. 410.

⁷² HERRERA ROBLES, Aleksey. Op. Cit., p. 55.

⁷³ VIDAL PERDOMO, Jaime. Op. Cit., 10ª edición, p. 21.

⁷⁴ GORDILLO, Agustín, Op. Cit., p. VII-45.

⁷⁵ ARTEAGA NAVA, ELISUR, citado por OLANO GARCÍA, Hernán Alejandro en: *Hermenéutica Constitucional*. Grupo Editorial Ibáñez, Bogotá, D.C., 2009, p. 119.

Constitución que frecuentemente son tomadas en cuenta por las autoridades y, concretamente, por los tribunales.

Hay variedad de doctrinantes en el Derecho Administrativo internacional e interno, y en éste se han destacado Jaime Vidal Perdomo, Libardo Rodríguez, Diego Younes Moreno, Jorge Vélez García, Orlando García-Herreros, Juan Alberto Polo Figueroa, Jorge Enrique Ayala Caldas, Gustavo Penagos, Eustorgio Sarria, Jaime Orlando Santofimio, Gustavo Humberto Rodríguez, etc.

En Colombia, el artículo 25 del CCA de 1984, Disponía que los conceptos no comprometen “la responsabilidad de las entidades que las atiendan, ni serán de obligatorio cumplimiento o ejecución.” En el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el artículo 28 dice:

Artículo 28. Alcance de los conceptos. *Salvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución.*

LOS PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO:

Un principio es aquel axioma, pauta de contenido general, precepto o directriz de carácter general, que sirve como guía para acatar las demás normas.

Según Carlos E. Delpiazzo⁷⁶, es posible hacer coincidir la definición de principios generales del derecho con su definición, a través de tres palabras que componen su nombre:

*“En primer lugar, **son principios**, por cuanto constituyen los soportes primarios estructurales del sistema jurídico todo, al que prestan su contenido. Como bien lo ha destacado Alberto Ramón Real, en todo sistema jurídico hay cantidad de reglas de gran generalidad, verdaderamente fundamentales, en el sentido de que a ellas pueden vincularse, de un modo directo o indirecto, una serie de soluciones expresas del Derecho a la vez que pueden resolverse, mediante su aplicación, casos no previstos, que dichas normas regulan implícitamente. Se trata de auténticos cimientos que cumplen la triple función de servir como criterio de interpretación de las normas escritas, de colmar las lagunas o vacíos normativos, y de constituir el medio más idóneo para asegurar la unidad dentro de la pluralidad de preceptos que se aplican en la Administración.*

*En segundo lugar, **son reglas de carácter general** porque trascienden un precepto concreto y no se confunden con apreciaciones singulares o particulares.*

*En tercer lugar, los principios generales **son de Derecho** ya que se trata de fórmulas técnicas del mundo jurídico y no de simples criterios morales, buenas intenciones o vagas directivas”.*

El problema que poseen los principios generales del Derecho, es que siempre aparecen enunciados en su título, pero no en su contenido, como lo indica el artículo 230 Superior⁷⁷:

⁷⁶ DELPIAZZO, Carlos E., *Recepción de los principios Generales del Derecho por el Derecho Positivo Uruguayo*, en: ARANCIBIA MATTAR, Jaime y MARÍNEZ ESTAY, José Ignacio. *La primacía de la persona. Estudios en Homenaje al Profesor Eduardo Soto Kloss*. Legal Publishing – Abeledo Perrot. Universidad de los Andes de Chile, Santiago, 2009, pp. 229 – 230.

⁷⁷ OLANO GARCÍA, Hernán Alejandro. *Constitución Política de Colombia – Edición Brevis*, Editorial Doctrina y Ley, Bogotá, D.C., 2006, p. 141.

Artículo 230. Los jueces, en sus providencias, sólo están sometidos al imperio de la ley.

*La equidad, la jurisprudencia, **los principios generales del derecho** y la doctrina son criterios auxiliares de la actividad judicial. (Negrilla fuera del texto).*

Entonces, el carácter “no catalogado” de los mismos, hace que se piense siempre que éstos son aquellos inherentes a la personalidad humana, es decir, que corresponden a todo ser humano por el hecho de serlo, no obstante que Santofimio, dice que “*son la base coadyuvante especial y trascendente del derecho administrativo en cuanto proporcionan los criterios de interpretación y aplicación de las normas jurídicas administrativas*”. Y agrega, “*son de aplicación irremediable al derecho administrativo con el propósito de sustentarlo y fundamentarlo, en la medida en que constituyen la base ideológica del mismo.*”⁷⁸

El tratadista colombiano Mario Madrid-Malo Garizábal⁷⁹, en su “*Diccionario de la Constitución Política de Colombia*”, dice que estos son “*Principios que al ser comunes a todos los estados, integran una normatividad concordante, cuya aplicación se da tanto en el orden internacional como en el orden interno. El principio general de derecho es una regla de derecho material reconocida universalmente como máxima inviolable. Tales principios son criterio auxiliar de la actividad judicial, al lado de la equidad, la jurisprudencia y la doctrina*”.

Para Manuel Ossorio⁸⁰ en su “*Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*”, los principios generales del Derecho, resultan de la siguiente explicación:

“La ley escrita no puede abarcar todas las posibilidades o eventos que en la vida se presentan. De ahí que, en la aplicación de las normas jurídicas a casos concretos, se adviertan lagunas legales que dejan al juzgador en la necesidad de acudir a otras fuentes para resolver el litigio sometido a su jurisdicción, ya que no cabe abstenerse de pronunciar un fallo a pretexto del silencio de la ley. A falta de un precepto expresamente aplicable, habrá de valerse de la analogía jurídica y, a falta de esta, serán de aplicación los principios generales del Derecho.

La dificultad está en determinar cuáles sean esos principios.

Para algunos autores, son los del Derecho Natural; o sea, los que se derivan de la naturaleza misma de las cosas. La idea es tan ambigua que no faltan doctrinas que niegan la existencia de un Derecho Natural.

Lo que queda expuesto se refiere a todas las ramas del Derecho (Civil, Comercial, Administrativo, Laboral), pero no al Derecho Penal, donde no cabe ni la aplicación analógica ni la de los principios generales, porque no hay delito ni pena sin previa ley que los determine y porque cualquier omisión legal al respecto se tiene que resolver a favor del imputado”.

⁷⁸ SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando, Op. Cit., pp. 441-442.

⁷⁹ MADRID-MALO GARIZÁBAL, Mario. *Diccionario de la Constitución Política de Colombia. Incluye texto de la Carta Fundamental*. 2ª edición, Editorial LEGIS, Bogotá, D.C., 1998, p. 263.

⁸⁰ OSSORIO, Manuel. *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*, 33ª edición, actualizada por Guillermo Cabanellas de las Cuevas. Editorial Heliasta, Buenos Aires, 2006, p. 766.

Raymond Guillien y Jean Vincent⁸¹, en su “*Diccionario Jurídico*”, definen estos principios generales del Derecho, así:

“Der. Ad., Der. Civ., Pr. Civ. Fuente principal, no escrita, del derecho administrativo, representada por normas de derecho obligatorias para la administración y cuya existencia es afirmada pretorianamente por el juez.

Su respeto se impone a todas las autoridades administrativas, inclusive en las materias en que el gobierno está investido por la Constitución de un poder reglamentario autónomo no supeditado a la ley. Los principios generales del derecho cumplen así mismo una función relevante en derecho privado, sobre todo en derecho civil y en procedimiento civil.

Der. Int. Públ. Fuente del derecho internacional constituida por principios jurídicos no escritos, pero de alcance general y casi universal, los unos comunes a los órdenes jurídicos de los Estados civilizados y trasladados a las relaciones internacionales (autoridad de cosa juzgada, respeto a los derechos adquiridos, reparación del daño irrogado, etc.), los otros surgidos en el orden internacional mismo (respeto a la independencia de los Estados, prioridad del tratado sobre la ley, etc.)”.

Javier Urrutigoity⁸², dice que los principios generales del Derecho, tienen una eficacia práctica, que es la que les ha reconocido a éstos el Derecho administrativo, como “fundantes”, “inspiradores” y “animadores” del sistema jurídico positivo; “orientadores” e “iluminadores” del jurista en la búsqueda de soluciones valiosas a los casos que se le presentan; “integradores”, “complementarios”, “informadores”, “supletorios”, “vivificantes”, “correctivos” y “estructurantes” del ordenamiento normativo.

Y luego agrega que:

“...un principio tiene validez jurídica aunque carezca de positividad; y no deja de ser tal, aun cuando no haya tenido recepción en el ordenamiento positivo (el legislador, constitucional u ordinario, lo haya reconocido, revistiéndolo con su autoridad positiva). Los principios están en la base y sirven de fundamento a las normas, las integran, las dotan de su verdadero sentido, pudiendo, en caso de lagunas o falencias técnicas, suplirlas, y hasta corregirlas, cuando se constata su desviación dikeològica. Son una doctrina, axioma o directriz que goza de constante y generalizada aceptación en la tradición jurídica de los pueblos civilizados; a diferencia de las normas, que tienen una formulación más concreta y una estructura lógica positiva y más precisa.”

Aunque Martínez Estay⁸³, citando a Agustín Squella Narducci, dice que “*aunque los principios jurídicos son reconocidos por Squella como fuentes formales del Derecho, estrictamente hablando no lo son, puesto que no constituyen, por sí mismos, métodos de producción de normas jurídicas, y, en consecuencia, no encajan en dicho concepto*”, el mismo Delpiazzo⁸⁴, elabora un amplio catálogo de principios generales del Derecho, tanto

⁸¹ GUILLIEN, Raymond y VINCENT, Jean. *Diccionario Jurídico*. Editorial Temis, Bogotá, 1986, p. 305.

⁸² URRUTIGOITY, Javier. *Los Principios del Derecho y la Corrupción Administrativa*, en: ARANCIBIA MATTAR, Jaime y MARTÍNEZ ESTAY, José Ignacio. *La Primacía de la Persona. Estudios en Homenaje al Profesor Eduardo Soto Kloss*. Legal Publishing – Abeledo Perrot. Universidad de los Andes de Chile, Santiago, 2009, p. 281 y 283.

⁸³ MARTÍNEZ ESTAY, José Ignacio. Op. Cit., p. 348.

⁸⁴ DELPIAZZO, Carlos E., DELPIAZZO, Carlos E. *Recepción de los Principios Generales del Derecho por el Derecho Positivo Uruguayo*, en: ARANCIBIA MATTAR, Jaime y MARTÍNEZ ESTAY, José Ignacio. *La Primacía de la*

inherentes a la personalidad, como derivados de la forma republicana de gobierno que poseen naciones como la nuestra:

Inherentes a la personalidad humana:

- El principio de igualdad de los ciudadanos en sus distintos aspectos: ante las normas, ante las cargas públicas, ante los servicios públicos, para acceder a la función pública, etc.;
- El principio de indemnización por privación o menoscabo de la propiedad privada;
- El principio de indemnización por todo daño, sea patrimonial o moral;
- El principio de que la libertad es la regla y la restricción es la excepción, la que sólo puede estar impuesta por la ley;
- El principio de resistencia a la opresión (legítima defensa);
- El principio de seguridad, que se manifiesta en la irretroactividad de la ley penal, el debido proceso, etc.;
- El principio de tutela de los derechos de la personalidad (como el nombre, la imagen, etc.).

Inherentes a la forma republicana de gobierno:

- El principio de autoridad material de la cosa juzgada;
- El principio de continuidad de los servicios públicos;
- El principio de especialidad en el ejercicio de la competencia de los órganos y organismos públicos;
- El principio de independencia y consiguiente imparcialidad de la Justicia;
- El principio de intangibilidad de los efectos individuales de los actos administrativos regulares;
- El principio de jerarquía de las fuentes formales y su integración en el ordenamiento jurídico;
- El principio de la finalidad específica que toda Administración en su actuar debe observar y realizar;
- El principio de legalidad en la creación de tributos;
- El principio de no aceptación del enriquecimiento sin causa;
- El principio de obligatoriedad de la Administración de conformar su acción a las sentencias, ejecutando aún las dictadas en su contra;
- El principio de obligatoriedad de la Administración de prestar el concurso de la fuerza pública para la ejecución de las sentencias;
- El principio de presunción de legitimidad de los actos estatales;
- El principio de reserva de la ley en las limitaciones de los derechos individuales y por razones de interés general;
- El principio de responsabilidad del Estado en el ejercicio de sus funciones;
- El principio de seguridad o estabilidad de los negocios jurídicos;
- El principio de separación de poderes y atribución preferente de las funciones;
- El principio del control de la regularidad jurídica de los pronunciamientos de los órganos del Estado.

En materia del Derecho Administrativo, hay varios principios consagrados en la legislación positiva constitucional y legal, como por ejemplo, el de igualdad (artículo 13 Superior); el

Persona. Estudios en Homenaje al Profesor Eduardo Soto Kloss. Legal Publishing – Abeledo Perrot. Universidad de los Andes de Chile, Santiago, 2009, pp. 236-237.

de la buena fe (artículo 83 Superior); la prohibición del abuso del derecho (artículo 95.1 Superior); el de imprevisión (artículo 5, numeral 1 de la Ley 80 de 1993); etc.

El artículo 3 de la ley 1437, fija precisamente los principios de las actuaciones administrativas, que son trece, junto con la advertencia a todas las autoridades para que interpreten y apliquen las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la parte primera del Código y en las leyes especiales.

EL NEGOCIO JURÍDICO:

Precisamente el profesor Aleksey Herrera Robles⁸⁵, introduce como novedad el poder contar con el negocio jurídico como una de las fuentes del Derecho Administrativo, manifestando que tal acuerdo de voluntades, encaminado a crear, modificar o extinguir obligaciones entre las partes constituye una fuente formal en relación con los particulares, a partir de la disposición que en el artículo 1602 del Código Civil establece que los contratos son ley para los intervinientes.

ARTICULO 1602. <LOS CONTRATOS SON LEY PARA LAS PARTES>. Todo contrato legalmente celebrado es una ley para los contratantes, y no puede ser invalidado sino por su consentimiento mutuo o por causas legales.

En materia del Derecho Administrativo y, particularmente de la contratación estatal, la Ley 80 de 1993 estableció que los contratos estatales se someten –salvo casos especiales determinados en el propio Estatuto Contractual- a las disposiciones del Derecho Civil y Comercial. Igualmente, el artículo 176 del nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, nos habla de la terminación de procesos a través de la transacción, figura típica del Derecho Civil, que también aparecía en el artículo 218 del C.C.A. de 1984.

Artículo 176. Allanamiento a la demanda y transacción. Cuando la pretensión comprenda aspectos que por su naturaleza son conciliables, para allanarse a la demanda la Nación requerirá autorización del Gobierno Nacional y las demás entidades públicas requerirán previa autorización expresa y escrita del Ministro, Jefe de Departamento Administrativo, Gobernador o Alcalde o de la autoridad que las represente o a cuyo Despacho estén vinculadas o adscritas. En los casos de órganos u organismos autónomos e independientes, tal autorización deberá expedirla el servidor de mayor jerarquía en la entidad.

En el evento de allanamiento se dictará inmediatamente sentencia. Sin embargo, el juez podrá rechazar el allanamiento y decretar pruebas de oficio cuando advierta fraude o colusión o lo pida un tercero que intervenga en el proceso.

Con las mismas formalidades anteriores podrá terminar el proceso por transacción.

LOS REGLAMENTOS:

⁸⁵ HERRERA ROBLES, Aleksey. Op. Cit., pp. 49-50.

Según Roberto Dromi⁸⁶, “*el reglamento Administrativo es toda declaración unilateral efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos generales en forma directa.*”

En vigencia de la Constitución de 1886, a través de la interpretación jurisprudencial del Consejo de Estado y de la Corte Suprema de Justicia, los reglamentos, según Vidal Perdomo⁸⁷, “*correspondían a funciones constitucionales del presidente de la república, de inspección y vigilancia, especialmente, pero concedidas sin mención a la ley; siempre se pensó que para cumplirlas podía ser necesario un cuadro normativo que debía establecerse en decretos. Obviamente no eran reglamentarios de ninguna ley, que por definición no debía existir en la materia; eran autónomos, y hacia el final se les dio el nombre de reglamentos constitucionales.*”

Para Gordillo⁸⁸, un reglamento es una declaración unilateral realizada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos generales en forma directa. La definición queda desglosada en buena forma así:

Es una declaración, o sea una manifestación o declaración de voluntad, conocimiento o juicio. De esta forma distinguimos el acto (en este caso el acto reglamentario) del mero hecho Administrativo que es tan sólo la actuación material de un órgano Administrativo.

Unilateral, por oposición a bilateral. Se dice que un acto es bilateral y particularmente un contrato, cuando es el resultado de una declaración de voluntad común entre dos o más partes, destinada a reglar sus Derechos. En el acto unilateral falta esa “*declaración de voluntad común*” y es por el contrario una sola parte, en este caso la administración, la que expresa su voluntad, llamada por ello “*unilateral.*”

Dictado en ejercicio de la función administrativa. De acuerdo al concepto de función administrativa dado más adelante, ésta es toda la actividad realizada por los órganos Administrativos y la actividad realizada por los órganos legislativos y judiciales excluidas sus respectivas funciones específicas. Por lo tanto, puede haber reglamentos dictados por los órganos Administrativos y también, en sus respectivos campos de actuación, por los órganos legislativos y judiciales: en estos dos últimos casos los reglamentos se referirán exclusivamente al funcionamiento y organización interna de estos poderes.

También existen reglamentos de las autoridades administrativas independientes, en particular los órganos de contralor de los servicios públicos privatizados en forma monopólica a que se refiere el Art. 42 de la Constitución Argentina de 1994. A veces se utiliza también la expresión “*reglamento*” para referirse a las normas técnicas o jurídicas que rigen la relación de los concesionarios con los usuarios.

Que produce efectos jurídicos. Esto es fundamental, pues si se trata de una mera declaración lírica, desprovista de efectos o consecuencias jurídicas (crear Derechos y obligaciones) no parecería propio incluirla dentro del concepto jurídico formal de reglamento.

⁸⁶ DROMI, Roberto. *El Acto Administrativo. Tercera edición*, Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 2000, p. 243.

⁸⁷ VIDAL PERDOMO, Jaime. *Op. Cit.*, 10ª edición, p. 17.

⁸⁸ GORDILLO, Agustín, *Op. Cit.*, p. VII-16.

Generales. *Aquí está dada la distinción, que en otra parte desarrollamos, entre el reglamento y el acto Administrativo. El acto Administrativo se caracteriza por ser un acto que produce efectos jurídicos individuales, particulares, en un caso concreto; el reglamento, en cambio, por producirlos en forma genérica, para un número indeterminado de personas o de casos.*

En forma directa. *Esto quiere decir que el reglamento es por sí mismo susceptible de producir los efectos jurídicos de que se trata; ello no se desnaturaliza si el mismo reglamento supedita la producción de sus efectos al cumplimiento de determinada condición o al transcurso de determinado tiempo, porque en tales casos cumplido el plazo o la condición, es el mismo reglamento el que produce el efecto de que se trata.*

Según Younes⁸⁹, los reglamentos constitucionales o autónomos, son los decretos que expide el presidente de la república en uso de las facultades que directamente le confiere la Constitución, como jefe del Estado y suprema autoridad administrativa. Como ejemplo de él tenemos el caso del artículo 20 transitorio de la Constitución Política de 1991 mediante el cual el presidente de la república podía expedir decretos para suprimir, fusionar o reestructurar entidades de la rama ejecutiva con el fin de ponerlas en consonancia con la nueva Carta Política. El control de esta clase de decretos corresponde al Consejo de Estado.

La norma decía lo siguiente⁹⁰:

ARTÍCULO TRANSITORIO 20. El Gobierno Nacional, durante el término de dieciocho meses contados a partir de la entrada en vigencia de esta Constitución y teniendo en cuenta la evaluación y recomendaciones de una Comisión conformada por tres expertos en Administración Pública o Derecho Administrativo designados por el Consejo de Estado; tres miembros designados por el Gobierno Nacional y uno en representación de la Federación Colombiana de Municipios, suprimirá, fusionará o reestructurará las entidades de la rama ejecutiva, los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales y las sociedades de economía mixta del orden nacional, con el fin de ponerlas en consonancia con los mandatos de la presente reforma constitucional y, en especial, con la redistribución de competencias y recursos que ella establece

Más adelante nos referiremos a la potestad reglamentaria del Presidente de la República, aunque no sobra advertir, que desde la vigencia de la Carta de 1991, la potestad reglamentaria se extiende también a todos los órganos a los cuales se ha entregado potestad normativa o reglamentaria dentro del ejercicio de la función administrativa.

Merece citarse a Rodríguez⁹¹, para quien los reglamentos constitucionales o reglamentos autónomos se asimilan por analogía a los reglamentos autónomos del Derecho francés, no siendo exacta la denominación, por lo cual, a su juicio, han de llamarse “decretos constitucionales” o “decretos autónomos”, que en parte comprenden a los llamados “decretos ejecutivos”, cuyo concepto tradicionalmente ha sido ambiguo, lo cual muestra Rodríguez al citar una sentencia del 14 de noviembre de 1962, expedida por el Consejo de Estado, el cual incluyó el nombramiento de funcionarios como uno de los ejemplos de

⁸⁹ YOUNES, Diego, Op. Cit., p. 74.

⁹⁰ OLANO GARCÍA, Hernán Alejandro. *Constitución política de Colombia –Comentada y Concordada-*

⁹¹ RODRÍGUEZ, Libardo, Op. Cit., p. 365.

“reglamentos constitucionales”, siendo en realidad actos de carácter individual. Por otro lado, cita la sentencia del 18 de agosto de 1972 de la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia, para la cual, los “reglamentos constitucionales” pueden ser medidas tanto de carácter general como particular.

Por su parte, Santofimio⁹² señala que un reglamento, simplemente es un acto administrativo de carácter general y, “*se intuye como el principal mecanismo de proyección normativa y reguladora en cabeza de los órganos y personas con funciones administrativas*”, lo cual se asimila a la denominada <potestad reglamentaria>, definida como “*la capacidad de producir normas administrativas de carácter general reguladoras de la actividad de los particulares y fundamento para la actuación de las autoridades y organismos administrativos*”.

Y es que, además de la potestad reglamentaria presidencial, derivada del artículo 189 Superior, vemos otros ejemplos como los siguientes:

Actividad Financiera:

- corresponde al gobierno reglamentarlas de acuerdo con las leyes marco que sobre la materia expida el congreso, arts. 150, 335.

Ahorro Privado:

- corresponde al gobierno reglamentarlo de acuerdo con las leyes marco que sobre la materia expida el congreso, arts. 150, 335.

Asambleas Departamentales:

- sus funciones más importantes las enumera el art. 300: reglamentar el ejercicio de las funciones y la prestación de los servicios a cargo del departamento, adoptar planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas, decretar tributos y contribuciones, aprobar el presupuesto anual, crear y suprimir municipios, organizar provincias, determinar la estructura de la administración departamental, crear entidades descentralizadas, conceder pro tempore precisas facultades al gobernador y autorizarlo para celebrar contratos.

Carrera Administrativa:

- no habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento, art. 122.
- la ley reglamenta la carrera administrativa especial de los servidores de la Registraduría Nacional del Estado Civil, art. 266.
- la ley reglamentará la de los funcionarios y empleados de la Fiscalía General de la Nación, art. 253.

Comercio Exterior y Cambio Internacional:

- el Gobierno debe reglamentar el comercio exterior y señalar el régimen de cambio internacional de acuerdo con las leyes marco que sobre la materia expida el Congreso, arts. 150, 189.

Comisiones Permanentes del Congreso:

- el reglamento del Congreso determinara los casos en los cuales el primer debate puede darse en sesión conjunta de las respectivas comisiones, art. 157.

Concejos Municipales:

- sus atribuciones principales las enumera el art. 313: adoptar planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas, reglamentar el ejercicio de las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio, decretar los tributos y gastos locales,

⁹² SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando, Op. Cit., Tomo I, pp. 432-440.

dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir el presupuesto anual, reglamentar los usos del suelo y controlar y vigilar la enajenación y construcción de vivienda, determinar la estructura de la administración municipal y las escalas de remuneración de las distintas categorías de empleos, crear establecimientos públicos y empresas industriales y comerciales, autorizar la constitución de sociedades de economía mixta, elegir personero, dictar normas para la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural y autorizar al alcalde para celebrar contratos y ejercer pro tempore funciones que corresponden al concejo.

Congreso de la República:

- el reglamento del Congreso regulará la celebración de sesiones reservadas en forma prioritaria a las preguntas orales que formulen los congresistas a los Ministros, art. 135.
- expedir leyes orgánicas que reglamenten el ejercicio de función legislativa, art. 151.
- Su reglamento podrá limitar la publicidad de las sesiones que realicen las Cámaras y sus comisiones permanentes, art. 144.
- Su reglamento se establece mediante ley orgánica, art. 151.
- Su reglamento determinara los casos en los cuales el primer debate puede darse en sesión conjunta de las respectivas comisiones permanentes, art. 157.
- Su reglamento contiene las normas disciplinarias aplicables a los congresistas en el ejercicio del cargo, art. 185.
- las sesiones de las cámaras y sus comisiones permanentes serán públicas con las limitaciones que establezca su reglamento, art. 144.

Congresistas:

- son inviolables por las opiniones y los votos que emitan en ejercicio del cargo, sin perjuicio de las normas disciplinarias que fije el reglamento de las cámaras, art. 185.
- los miembros del Congreso pueden proponer moción de censura respecto de los Ministros por asuntos relacionados con el ejercicio de las funciones propias de éstos, todo de conformidad con la reglamentación que contiene el art. 135.

Consejo Nacional Electoral:

- el artículo 265 enumera sus atribuciones especiales: ejerce la suprema inspección y vigilancia de la organización electoral efectúa el escrutinio de toda votación nacional, hace la declaratoria de inspección, y expide las respectivas credenciales, distribuye los aportes estatales para el financiamiento de los partidos y las campañas electorales, decide los recursos que se interpongan contra las dediciones de sus delegados sobre escrutinios, reconoce personería jurídica a los partidos y movimientos políticos, reglamenta la participación de estos en los medios de comunicación social del Estado y colabora en la realización de las consultas internas que aquellos realicen para la escogencia de sus candidatos, art. 265.

Consejo Superior de la Judicatura:

- reglamenta en los aspectos no previstos por la ley, el funcionamiento de la administración de justicia, arts. 256 y 257.

Consulta popular:

- la ley orgánica de ordenamiento territorial reglamentará las que decidan la vinculación de un municipio a un área metropolitana, art. 319.

Corporaciones Autónomas:

- corresponde al Congreso reglamentar su creación y funcionamiento, art. 150.

Deberes:

- la ley reglamentará las obligaciones de la progenitura responsable, art. 42.

Decretos:

- mediante ellos se ejerce la potestad reglamentaria por parte del Presidente de la República, art. 189.

Departamentos:

- el gobierno nacional reglamentar la manera como él mismo y los gobiernos departamentales, municipales y distritales podrán contratar con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el plan nacional y los planes seccionales de desarrollo, art. 355.

Derecho de petición:

- el legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales, art. 23.

Derecho de huelga:

- la ley reglamentará el derecho de huelga, art. 56.

Derechos Fundamentales:

- para garantizarlos, el legislador podrá reglamentar el derecho de petición ante organizaciones privadas, art. 23.

Estado:

- tiene a su cargo la atención de la salud y el saneamiento ambiental, servicios que debe organizar, dirigir y reglamentar, art. 49.

Faltas:

- la ley reglamentará las de los gobernadores, art. 303.

Funciones:

- los departamentos cumplen funciones administrativas, conforme a la reglamentación que expidan las asambleas departamentales, arts. 298, 300.

Gobierno:

- reglamenta la manera como él mismo y los gobiernos departamentales, municipales y distritales podrán contratar con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el plan nacional y planes seccionales de desarrollo, art. 355.

Grupos étnicos:

- la ley reglamentará los derechos que los grupos étnicos puedan tener sobre el patrimonio arqueológico y los bienes culturales que conformen la identidad nacional, art. 72.

Ley:

- la ley reglamentará el matrimonio y el divorcio civiles, la progenitura responsable, determinará los efectos civiles de los matrimonios religiosos y de sus sentencias de nulidad, así como todo lo relacionado con el estado civil de las personas y los consiguientes derechos y deberes, art. 42.
- debe reglamentar la progenitura responsable, art.42.
- debe reglamentar la prestación de los servicios de seguridad social, art. 48.
- reglamentará la atención gratuita de los niños menores de un año en las instituciones de salud, art. 50.
- debe reglamentar el derecho de huelga, art. 56.
- reglamentará la composición y funcionamiento de la comisión que fomente las buenas relaciones laborales y contribuya a la solución de los conflictos colectivos de trabajo, art. 56.
- establecerá los mecanismos para readquirir el patrimonio arqueológico y los bienes culturales que conformen la identidad nacional cuando estén en mano de

- particulares y reglamentará los derechos que sobre ellos puedan tener los grupos étnicos, art. 72.
- reglamentará los mecanismos de participación mediante los cuales el pueblo ejerce su soberanía, art.103.
 - debe reglamentar la financiación de los partidos políticos, art. 109.
 - debe reglamentar los casos y la forma como los partidos y candidatos accederían a los medios de comunicación que hagan uso del espectro electromagnético, art. 111.
 - compete a la ley la reglamentación del servicio público de notariado y registro, art. 131.
 - reglamentan la creación y funcionamiento de las corporaciones autónomas regionales, art. 150.
 - reglamentara los demás casos de inhabilidades por parentesco para ser congresista, no contempladas en el artículo 179, art. 179.
 - reglamenta la elección del presidente de la república.
 - el presidente de la república las sanciona, promulga, reglamenta, obedece y vela por su estricto cumplimiento, arts. 189 y 200.
 - reglamentar el recaudo administración e inversión de las rentas y caudales públicos , art. 189
 - debe reglamentar la inspección y vigilancia que el presidente de la republica ejerza sobre la enseñanza, art. 189.
 - reglamenta la inspección vigilancia, control e intervención que debe ejercer el presidente de la república sobre las personas que realicen las actividades económicas previstas en el ordinal 25 del artículo 189.
 - también reglamenta la inspección vigilancia y control que el presidente ejerce sobre las cooperativas y las sociedades mercantiles, art. 189.
 - reglamentar la expedición de cartas de naturalización, art. 189.
 - reglamentara los derechos de petición y de reunión para miembros de la fuerza pública, art. 219.
 - reglamentara lo relacionado con el umbral, la cifra repartidora y el voto programático, arts. 259 y 263.
 - reglamentara la carrera administrativa especial de los servidores de la registraduría nacional, art. 266.
 - reglamenta los procesos que se adelanten ante la corte constitucional conforme a los principios del art. 242.
 - reglamenta los informes y certificaciones que el Contralor General debe rendir y entregar al Congreso y al Presidente de la República, art. 268.
 - regulará la forma de intervención del gobierno en las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo del ahorro, art. 335.
 - reglamenta la manera como debe distribuirse territorialmente el gasto público social, art. 350.
 - organiza y reglamenta el sistema general de participaciones y determina los servicios y sectores a los que deben destinarse sus recursos, art. 356.
 - los derechos y garantías de la oposición se reglamentarán mediante una ley estatutaria, art. 112.
 - reglamentará la participación del presidente o el vicepresidente en los mecanismos democráticos de selección de los candidatos de los partidos, art. 127.
 - mediante leyes orgánicas se establecen los reglamentos del congreso y de cada una de las cámaras; se dictan normas para la preparación, aprobación y ejecución del presupuesto nacional y del plan nacional de desarrollo; y se define la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales, art. 151.

- La ley orgánica reglamenta las consultas populares que decidan la vinculación de los municipios a un área metropolitana, art. 319.

Moción de censura:

- los miembros del Congreso pueden proponer moción de censura respecto de los Ministros por asuntos relacionados con el ejercicio de las funciones propias de éstos, todo de conformidad con la reglamentación que contiene el art. 135.

Notarios:

- la ley reglamentará el servicio público que prestan los notarios y registradores, determinará el régimen laboral para sus empelados, así como la tributación de los primeros con destino a la administración de justicia. art. 131.

Objeciones:

- las presidenciales a los proyectos de ley aprobadas por el congreso se reglamentan en los arts. 165 166 y 167.

Partidos Políticos:

- el Consejo Nacional Electoral reconocerá su personería jurídica y reglamentará su participación en los medios de comunicación social del Estado art. 265.

Plan Nacional de Desarrollo:

- la respectiva ley orgánica reglamentará todo lo relacionado con la elaboración, aprobación y ejecución del plan nacional de desarrollo, arts. 341 y 342.
- el gobierno nacional reglamentar la manera como él mismo y los gobiernos departamentales, municipales y distritales podrán contratar con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el plan nacional y planes seccionales de desarrollo, art. 355.

Presidente de la República:

- ejerce la potestad reglamentaria, art. 189.
- sancionar, promulgar y reglamentar las leyes, art. 189.

Salud Pública y Saneamiento Ambiental:

- su atención es servicio público a cargo del Estado, que también lo debe organizar, dirigir y reglamentar, de manera descentralizada y con participación de la comunidad, art. 49.

Servicios públicos:

- los departamentos prestan los servicios que determinen la Constitución y la ley, conforme a la reglamentación que para el efecto expidan las asambleas, arts. 298 y 300.
- los concejos reglamentan los servicios a cargo del municipio y los alcaldes deben asegurar su eficiente prestación, arts. 313 y 315.

Servidores públicos:

- ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución la ley y el reglamento, art. 123.

Sistema general de participaciones – transferencias:

- el artículo 356 crea el sistema general de participaciones y dispone que la ley lo organice y reglamente.

Suelo:

- corresponde a los concejos distritales y municipales reglamentar los usos del suelo, art. 313.

Trabajo:

- la ley reglamentará la composición y funcionamiento de la comisión permanente que fomente las buenas relaciones laborales y contribuya a la solución de los conflictos colectivos de trabajo, art. 56.

ALGUNOS ACTOS ORDINARIOS DEL EJECUTIVO:

De igual manera, podemos citar en este tipo de fuentes las Resoluciones Ejecutivas, Directivas Presidenciales y las Circulares.

Santofimio⁹³, establece la clasificación de los actos de la administración pública cuando son manifestaciones unilaterales de la voluntad, creadoras de situaciones jurídicas, en actos generales y actos particulares. Los actos generales, se caracterizan por ser fuente de normatividad reguladora general. Los actos particulares, se caracterizan por crear situaciones subjetivas o personales.

LOS DOCUMENTOS CONPES:

El Decreto 627 de 1964 creó el CONPES como un organismo del Gobierno Nacional llamado a discutir todo lo relacionado con el desarrollo económico y social del país. Como producto de estas discusiones el DNP debe presentar al CONPES un documento – vinculante para la administración central e incluso para los gobiernos regionales- en donde se propongan medidas y políticas en los campos mencionados en el texto de los mismos.

Los Documentos CONPES tienen como objetivo direccionar la aplicación conjunta de políticas, instrumentos y estrategias en las acciones de los Municipios, Departamento y Nación que mejoren las condiciones socio económicas de los sectores y grupos poblacionales de un territorio o región dada, y que permita desarrollar la productividad y competitividad del territorio, a partir de la eficiencia en la aplicación de los recursos técnicos y financieros.

Entre los propósitos fundamentales del CONPES⁹⁴ tenemos:

- Definir las líneas de política, estrategias y responsabilidades a cumplir por parte de las diferentes entidades.
- Servir de instrumento de gestión de acciones y no de planificación de las mismas.
- Consolidar la planeación y la gestión integral del desarrollo a partir de la determinación de acciones prioritarias para el cumplimiento de los objetivos propuestos en el plan de desarrollo.
- Definir responsabilidades y programar la ejecución para el cumplimiento de metas.
- Identificar y focalizar proyectos de gran impacto.
- Establecer cronogramas, responsables y recursos por estrategia a desarrollar.
- Orientar la gestión de recursos externos.
- Efectuar seguimiento.

Según la Guía Metodológica para la elaboración de Documentos CONPES⁹⁵, adoptado en agosto de 2008, El proceso interno para la formulación de un Documento Conpes inicia cuando cualquier Director Técnico del DNP, por solicitud externa o interna, por iniciativa propia o por disposición normativa, solicita Subdirector General la autorización para elaborar un Documento Conpes.

El DNP es la única instancia competente para presentar Documentos Conpes al Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), por lo que solamente esta entidad

⁹³ SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando, Op. Cit., Tomo I, p. 440.

⁹⁴ <http://www.buenaventura.gov.co/index.php?tipo=seccion&seleccion=77&full=0>, consultada julio 28 de 2010.

⁹⁵ <http://www.mij.gov.co/econtent/library/documents/DocNewsNo2435DocumentNo1660.PDF>, consultada julio 28 de 2010.

tiene potestad para elaborar los Documentos en cuestión. Toda iniciativa de formulación de política proveniente de las entidades públicas del orden central y descentralizado que se pretenda poner a consideración del CONPES debe ser presentada con la justificación debida a la Dirección Técnica del DNP competente, para efectos de que pueda darse inicio al proceso técnico de formulación del Documento de política.

Para estos efectos deben considerarse aspectos inherentes a la política en cuestión relacionados con:

- Coherencia con el Plan Nacional de Desarrollo.
- Pertinencia para ser llevado a la instancia del Consejo Nacional de Política Económica y Social.
- Pertinencia política.
- Viabilidad técnica.

FUENTES SUPRANACIONALES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO:

Gordillo⁹⁶ se refiere a estas fuentes, entre las cuales cita la Convención Americana de Derechos Humanos, al igual que los demás tratados internacionales de Derechos Civiles y Políticos, entre ellos la Convención Americana contra la Corrupción, que impone el Derecho interno el principio de la publicidad, equidad y transparencia en las contrataciones públicas; la Convención Internacional contra el Soborno Transnacional, etc.

Según Benedict Kingsbury, Nico Krisch y Richard B. Stewart, integrantes del Institute for International Law and Justice - I.I.L.J.⁹⁷ de la Escuela de Derecho de la Universidad de Nueva York, desarrolla el proyecto Global Administrative Law (GAL), que distingue cinco tipos principales de regulación administrativa globalizada, como trataré a continuación.

El Derecho Administrativo Global, esa nueva vertiente del constitucionalismo, que incorpora un nuevo concepto: el “*bloque de constitucionalidad privado*” a su desarrollo y aplicación, en lo que será en un futuro próximo un nuevo derecho común que integrará el derecho nacional con el internacional en uno solo.

El constitucionalismo nacional en Colombia, nace realmente con las Capitulaciones, que firmaron los reyes católicos con Cristóbal Colón el 17 de abril de 1492 en la Villa de Santa Fe de la Vega de Granada, que constan de cinco párrafos que se configuran como una norma pactada en la que se otorga el nombramiento de Almirante a favor de Colón, de todas las tierras que descubra con carácter vitalicio y hereditario, a la vez que lo hace Virrey y Gobernador General en todas las tierras firmes que él descubriere o ganare en dichos mares. Esas primeras normas se introdujeron en Ultramar y crearon, desde el primer momento un “bloque romano ibérico precolombino”⁹⁸, que sería el núcleo de nuestro derecho común americano, de nuestro constitucionalismo global y de nuestras tradiciones jurídicas.

Previo al grito de independencia, don José I de España y de las Indias (José Napoleón Bonaparte), expidió el 6 de julio de 1808, la denominada Constitución de Bayona, que no obstante ser monárquica, tenía también la participación Cortes o Juntas de la Nación,

⁹⁶ GORDILLO, Agustín. Capítulo VI.

⁹⁷ www.iilj.org

⁹⁸ PAMPILLO BALIÑO, Juan Pablo. *La integración jurídica americana. Un modelo para la ciencia jurídica occidental*, en: *Forum Historiae Iuris*, 2011, www.forhistiur.de, recuperado el 7 de noviembre de 2012, p. 35.

compuestas de 172 individuos, divididos en tres estamentos, a saber: El estamento del clero, integrado por 25 arzobispos y obispos. El de la nobleza, compuesto de 25 nobles, que se titularían “*Grandes de Cortes*”. Y, el estamento del pueblo, compuesto de 62 diputados de las provincias de España e Indias; 30 diputados de las ciudades principales de España e islas adyacentes; 15 negociantes o comerciantes y 15 diputados de las Universidades, personas sabias o distinguidas por su mérito personal en las ciencias o en las artes. El estamento del clero se estaría a la derecha del Trono, el de la nobleza a la izquierda y en frente el estamento del pueblo.

Después de 1810, hubo muchas otras actas de independencia regionales; actas o pactos de confederación y leyes fundamentales; entre ellas, las siguientes Constituciones, que como dice Juan Pablo Pampillo Baliño, son “*producto de la codificación y del formalismo jurídico, misma que se ha denominado dogmática positivista legalista formalista*”⁹⁹ o legicentrista, como diría Andrés Botero:

- La de Cundinamarca del 4 de abril de 1811.
- El Acta de Confederación de las Provincias Unidas de la Nueva Granada, del 27 de noviembre de 1811.
- La de Tunja del 9 de diciembre de 1811.
- La de Antioquia del 21 de marzo de 1812.
- La de Cartagena del 14 de junio de 1812.
- La de Cundinamarca del 17 de abril de 1812, sumado un ajuste el 13 de julio de 1815.
- La de Popayán, de “tantos” de mayo de 1814.
- La de Pamplona, del 17 de mayo de 1815.
- La del Estado de Mariquita del 24 de junio de 1815.
- La segunda de la Provincia de Antioquia del 24 de julio de 1815.
- La de la Provincia de Neiva del 31 de agosto de 1815.

Y las Constituciones nacionales, como podría denominárselas, son las siguientes:

- La Ley Fundamental de Angostura del 17 de diciembre de 1819. Expedida por el Congreso de Venezuela.
- La de Cúcuta del 31 de agosto de 1821. Expedida por el Congreso de Cúcuta.
- El Decreto Orgánico de la Dictadura del 25 de agosto de 1828. Expedido por el Libertador Bolívar.
- La del 29 de abril de 1830. Propuesta por representantes de las tres naciones parte que integraban el “Congreso Admirable”.
- La Ley Fundamental del Estado de la Nueva Granada, de 1831.
- La Ley Fundamental del 29 de febrero de 1832. Expedida por una convención de diputados de los departamentos del centro de la república.
- La Constitución del 20 de abril de 1843. Aplicada en la que podría denominarse “Primera República Conservadora”, que había comenzado en 1837 y culminaría en 1849. Fue expedida por el Congreso.
- La Constitución Centro Federal del 20 de mayo de 1853. Tuvo vigencia dentro de la denominada Primera República Liberal, que inició en 1849 hasta 1885. Fue expedida por el Congreso.

⁹⁹ PAMPILLO BALIÑO, Juan Pablo, Art. Cit., p. 5.

- La Constitución de la Confederación Granadina del 22 de mayo de 1858. Expedida por el Congreso.
- La Constitución de Rionegro del 8 de mayo de 1863. Fruto de la Convención Nacional.
- La Constitución de la República del 5 de agosto de 1886. Expedida por un Consejo Nacional de Delegatarios.
- La Constitución Política de Colombia del 4 de julio de 1991. Expedida por una Asamblea Nacional Constituyente.

Toda comunidad establecida necesita de un Derecho, de unas reglas que conformen su *ordo iuris* y que integre jurídicamente al Derecho Público y al Derecho Privado, elaborado a partir de un paradigma constitucional. El Derecho global es, por definición, “de naturaleza constitucional y cosmopolita”.¹⁰⁰ Así surge, como parte de ese Derecho global, así como del debate académico, el Bloque Administrativo Global, que se desarrolla en este artículo de revisión, es la nueva vertiente dentro del Derecho Público, que incorpora un nuevo concepto: el “*bloque de constitucionalidad privado*” a su desarrollo y aplicación, en lo que será en un futuro próximo un nuevo derecho común que integrará el derecho nacional con el internacional en uno solo y que propiciará el nacimiento de una cultura jurídica común.

Y es que como investigadores, no podemos estar ajenos a los cambios de nuestra legislación, del propio Estado y del mundo, razón por la cual, “*el siglo XXI nos ha colocado una tarea importante en la comprensión de los diferentes fenómenos sociales que se ven reflejados en la complejidad de nuestra sociedad. El presente siglo, nos invita al renacimiento de la teoría social crítica, la cual impulsa a que los investigadores que se encuentren dentro de una ciencia social a que se enfoquen en estudios hacia un pensamiento progresista, con trayectoria política que convoque a la reestructuración de los procesos políticos, económicos, sociales, culturales y jurídicos del continente latinoamericano*”.¹⁰¹

Sin embargo, cada vez más, sin darnos cuenta, los ordenamientos nacionales van siendo desplazados por diferentes disposiciones, como las que hoy hacen parte del nuevo Derecho Administrativo Global, (o internacional, como se decía antes) cuya presencia e incremento va en aumento, debido al alcance y formas de la regulación transgubernamental y de la administración “*diseñada a enfrentar las consecuencias de la interdependencia globalizada en áreas tales como la seguridad, las condiciones del desarrollo y la asistencia financiera a los países en desarrollo, la protección ambiental, la regulación bancaria y financiera, el cumplimiento de las leyes, las telecomunicaciones, el comercio de productos y servicios, la propiedad intelectual, los estándares laborales, los movimientos transfronterizos de poblaciones, incluyendo a los refugiados*”¹⁰², etc.

¹⁰⁰ DOMINGO OSLÉ, Rafael. *Gobernanza del orbe y Derecho global*, en: PAMPILLO BALIÑO, Juan Pablo y MUNIVE PÁEZ, Manuel Alejandro (Coordinadores). *Globalización, Derecho Supranacional e Integración Americana. Estudios en homenaje a la Escuela Libre de Derecho en su primer centenario*. Editorial Porrúa, México, 2013, p. 5.

¹⁰¹ DÁVILA CRUZ, Carlos Alberto. *Globalización y constitucionalismo, en el ocaso del Estado colombiano*, en: PAMPILLO BALIÑO, Juan Pablo y, RABINOVICH-BERKMAN, Ricardo. *Derecho Supranacional, Globalización e Integración Jurídica*. Obra Jurídica Enciclopédica en Homenaje a la Escuela Libre de Derecho en su Primer Centenario. Editorial Porrúa y Centro de Investigación e Informática Jurídica de la Escuela Libre de Derecho, México, D.F., 2012, p. 165.

¹⁰² Benedict KINGSBURY, Nico Krisch, & Richard B. Stewart, *The Emergence of Global Administrative Law*, 68 *Law and Contemporary Problems*, 15 (Summer/Autumn 2005), p. 2.

Precisamente, uno de los grandes impulsores del Derecho Global, el español Rafael Domingo Oslé, expresa que ese nuevo paradigma global podría elaborarse a partir de una <<tripartición>>: que él define en inglés como “*global community-global issues-global rule of law*”, la que correspondería a una adaptación del modelo clásico de derecho internacional, en el sentido de crear un modelo de organización y funcionamiento de la comunidad política identificada como Estado.¹⁰³

El Derecho Administrativo Global ha sido criticado y calificado incluso como “*O perecimento do Estado*”, como lo calificó el profesor de la Universidad de Sao Paulo Ataliba Nogueira en 1996, para quien la globalización comprende diversos fenómenos no necesariamente iguales.¹⁰⁴

Y es que la paradoja que por un lado supone la revitalización del derecho local y por el otro, la de la globalización, nos presenta la integración regional como una balanza entre dos fuerzas, según Pampillo, “*constituye una serie de complejos fenómenos sociales, económicos, políticos y culturales que no pueden entenderse adecuadamente si no son referidos a un contexto general que pueda servir como marco referencial a los mismos. Dicho marco referencial, abarca: a) un cambio de época, cuyos extremos vienen dados por el fin de la modernidad y el advenimiento de una nueva etapa, b) la necesidad de una nueva comprensión de lo jurídico a partir de una teoría del derecho congenial con los nuevos tiempos y c) la ubicación de la globalización jurídica y del derecho de la integración en las postrimerías del positivismo jurídico y los albores de una nueva dogmática jurídica global*”.¹⁰⁵

Como resultado del nuevo Derecho Administrativo Global, se han establecido entonces diversos sistemas transnacionales de regulación o de cooperación regulatoria a través de tratados internacionales y de redes intergubernamentales de cooperación más informales, desplazando muchas decisiones regulatorias del nivel nacional al nivel global, que en cierta forma, van constituyendo un bloque de constitucionalidad particular y generando cierta eficacia en lo que se conoce como la *Global Governance*, una tendencia prácticamente irreversible hoy en día, que señala el rumbo del nuevo Bloque Administrativo Global, que

¹⁰³ DOMINGO OSLÉ, Rafael. *Gayo, Vattel y el nuevo paradigma jurídico global*, en: PAMPILLO BALIÑO, Juan Pablo y, RABINOVICH-BERKMAN, Ricardo. *Derecho Supranacional, Globalización e Integración Jurídica*. Obra Jurídica Enciclopédica en Homenaje a la Escuela Libre de Derecho en su Primer Centenario. Editorial Porrúa y Centro de Investigación e Informática Jurídica de la Escuela Libre de Derecho, México, D.F., 2012, p. 100.

¹⁰⁴ Gordillo dice que en torno a lo global, se debe distinguir entre: a) el recalentamiento y cambio climático universal, que presenta características diversas en cada región del globo terráqueo; b) las amenazas a la salud mundial con las pandemias que se esparcen por todo el mundo, como el SIDA, la gripe española de 1918 o la actual gripe porcino/aviar/humana, siempre con nuevas cepas y diferente impacto espacial, c) la internacionalización de la información, en que virtualmente desde cualquier país del mundo, pero no de todos, se puede acceder a la misma información en Internet; d) la internacionalización de algunos conflictos armados puntuales que parte de la comunidad internacional decide enfrentar en forma mancomunada, como es el caso de Afganistán, el Golfo de Aden y las costas de Somalía en el caso de la piratería internacional, con características peculiares en cada lugar; e) los organismos internacionales o regionales de seguridad y defensa, p. ej. La NATO; f) los organismos financieros globales (FMI, BM, etc.) y los regionales (Banco interamericano de desarrollo, Banco asiático de desarrollo, etc.); g) las múltiples redes de países de distinto tamaño, desde el G-7, G-8, el BRIC, el +5, el G-20, etc.; h) las redes formales e informales de órganos, entes y países, como así también de entidades privadas. Cfr. GORDILLO, Agustín. *Hacia la unidad del orden jurídico mundial*, en: KINGSBURY, Benedict. *El nuevo Derecho Administrativo Global en América Latina. Desafíos para las inversiones extranjeras, la regulación nacional y el financiamiento para el desarrollo*. Ediciones RAP, 1ª edición, Buenos Aires, 2009. Disponible en: www.respublicaargentina.com, recuperado el 9 de noviembre de 2012, p. 86.

¹⁰⁵ PAMPILLO BALIÑO, Juan Pablo. *La Integración Americana como expresión de un nuevo Derecho Global. Reflexiones y propuestas filosóficas, históricas y jurídicas para un nuevo Derecho Común Americano*. Estudio en Homenaje a la Escuela Libre de Derecho en su Primer Centenario. Editorial Porrúa de México y Centro de Investigación e Informática Jurídica de la Escuela Libre de Derecho de México, México, D.F., 2012, p. 3.

descompone el concepto moderno de soberanía, jalonada entre los localismos y la globalización, propiciando lo que según Juan Pablo Pampillo¹⁰⁶, es el surgimiento de una nueva <<poliarquía política>>, que ha supuesto a la vez un nuevo <<policentrismo jurídico>> que ha multiplicado las fuentes extraestatales de creación jurídica.

Recordemos que Bloque de Constitucionalidad¹⁰⁷, en términos muy sencillos, es ese conjunto de normas y disposiciones que “*configuran una unidad constitucional que es empleada como parámetro de constitucionalidad de las restantes normas del ordenamiento.*”¹⁰⁸

El Bloque de Constitucionalidad también se puede definir como “*un conjunto normativo que contiene disposiciones, principios o valores materialmente constitucionales, fuera del texto de la Constitución documental*”¹⁰⁹, lo cual se relaciona con lo dispuesto por la Corte Constitucional de Colombia en distintas decisiones, en las que sí bien señala que pertenecen al bloque “*normas no expresadas en el texto de la Constitución (concepción que en apariencia obedece a un criterio material), al indicar cuáles son estas normas se remite únicamente al denominado derecho positivo de los derechos humanos (los tratados internacionales de derechos humanos y de derecho internacional humanitario) lo que no ayuda a la superación de los problemas que se derivan de una formulación axiológica del concepto de Bloque de Constitucionalidad*”.¹¹⁰

Hoy en día es muy frecuente en Colombia, la utilización de esa expresión <<Bloque de Constitucionalidad>>¹¹¹, pero este no fue conocido como concepto en nuestro medio jurídico sino hasta bien entrado el siglo XX y comenzó a cobrar vigencia desde los albores del siglo XXI.

Se dice que esa expresión, bloque de constitucionalidad, fue acuñada doctrinalmente por Luis FAVOREAU, pero se ha puesto en duda la paternidad de FAVOREAU, pues según Pablo MANILI, “*esta frase ya había sido también utilizada por Claude EMERI en 1970*”, en un trabajo publicado en la *Revue de Droit Public*¹¹².

¹⁰⁶ PAMPILLO BALIÑO, Juan Pablo. *La Integración Americana como expresión de un nuevo Derecho Global. Reflexiones y propuestas filosóficas, históricas y jurídicas para un nuevo Derecho Común Americano*. Op. Cit., p. 68.

¹⁰⁷ Cfr. en LARA CORONEL, Galo Armando y OLANO GARCÍA, Hernán Alejandro. *Estudios de Derecho Público*. Ediciones de la Universidad del Sinú “Eliás Bechara Zainún”, Seccional Cartagena, Cartagena, 2012.

¹⁰⁸ ESTRADA VÉLEZ, Sergio Iván. *Los Principios Jurídicos y el bloque de Constitucionalidad*. Universidad de Medellín – Sello Editorial, Medellín, 2011, p. 85.

¹⁰⁹ BIDART CAMPOS, Germán J. *El derecho de la Constitución y su fuerza normativa*. Sociedad Anónima Editora Comercial, Industrial y Financiera, Buenos Aires, 1995, p. 264. Citado por ESTRADA VÉLEZ, Sergio Iván. *La Excepción de Principialidad*, Temis, Bogotá, 2000, p. 93.

¹¹⁰ ESTRADA VÉLEZ, Sergio Iván. Op. Cit., 2011, p. 25.

¹¹¹ El profesor colombiano Gabriel Mora Restrepo dice que el bloque de constitucionalidad *consiste fundamentalmente en asumir que existe un conjunto de normas que sin estar consagradas expresamente en la Constitución, hacen parte de ella por la decisión de un juez o por expresa disposición del constituyente. En otras palabras, el bloque de constitucionalidad es aquel conjunto de normas y principios que, sin que parezcan formalmente en el texto constitucional, son incorporadas a ella por diversas vías (Vgr. Por una decisión jurisprudencial, o por mandato de la propia Constitución). Esto implica que tales normas sean consideradas en sentido estricto normas constitucionales y como tales gozan de supremacía constitucional. El propósito fundamental del bloque de constitucionalidad consiste en que tales normas sirven de parámetro de control constitucional de las leyes.* MORA RESTREPO, Gabriel. *D.I.H. y Bloque de Constitucionalidad*. En: DISSERTUM, Revista de los Estudiantes de la Facultad de Derecho de la Universidad de La Sabana # 4, Chía, 2000, pp. 12 a 17.

¹¹² CARPIO MARCOS, Edgar. *Bloque de Constitucionalidad y Procesos de Inconstitucionalidad de las Leyes*, en: PALOMINO MANCHEGO, José (Coordinador). *El Derecho Procesal Constitucional Peruano. Estudios en Homenaje a Domingo García Belaunde*. Tomo II, Editorial Grijley, Lima, 2005, p. 890. Se reproduce también en: CARPIO MARCOS, Edgar. *Bloque de Constitucionalidad y Procesos de Inconstitucionalidad de las Leyes*, en: Revista

Luis FAVOREAU, habría dado cuenta de una Decisión innovadora del Consejo Constitucional, mediante el cual declaró la inconstitucionalidad de una ley que a su vez modificaba una disposición legislativa de 1901; en dicha decisión judicial, se permitió hablar de un antecedente histórico cuando éste autor incluyó tal expresión en un trabajo dedicado a explicar el pronunciamiento D-44 del 16 de julio de 1971, donde se estimó que como el preámbulo de la Constitución de Francia, expedida en 1958, hace referencia a la Constitución derogada de 1946 y a la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, y que dichos textos eran normas y principios de valor constitucional que condicionaban la validez de las leyes, entonces podían ser considerados como parte del bloque de normas constitucionales¹¹³ y como tales, sirven son criterio paramétrico para la elaboración del juicio de constitucionalidad de cualquier disposición del ordenamiento jurídico.

El primer acercamiento de la Corte Constitucional colombiana al tema del bloque de constitucionalidad, en la aplicación de normas supranacionales al orden interno colombiano, se da mucho antes que la Carta de 1991 en el Código Nacional de Policía, aún vigente, cuando ni siquiera se hablaba de este concepto, el Decreto-Ley 1355 de 1970, expresaba ya lo siguiente¹¹⁴:

ARTÍCULO 10. - *La policía está instituida para proteger a los habitantes del territorio colombiano en su libertad y en los derechos que de ésta se derivan, por los medios y con los límites estatuidos en la Constitución Nacional, en la ley, en las convenciones y tratados internacionales, en el reglamento de policía y en los principios universales del derecho.*

Posteriormente, la incorporación del derecho extra estatal, global o transnacional, es decir, del Bloque de Constitucionalidad a nuestro ordenamiento, ha sido por cuenta de la Doctrina, y de los fallos de la Corte Constitucional, la cual, a través de algunas de las primeras sentencias de esa Corporación¹¹⁵, establecieron que los convenios sobre derecho internacional humanitario tienen carácter prevalente sobre la legislación nacional; sin embargo, el término se comenzó a utilizar la Corte Constitucional colombiana sólo a partir de 1995, y se refiere a *aquellas normas y principios que, sin aparecer formalmente en el articulado del texto constitucional, son utilizados como parámetros del control de*

Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional, núm.4, julio – diciembre de 2005, Editorial Porrúa, México, pp. 79 – 114.

¹¹³ A juicio del profesor Alejandro Ramelli, la tesis de la Corte Constitucional no es exacta por cuanto en Francia los tratados internacionales no hacen parte del mencionado bloque de constitucionalidad. En tal sentido, el profesor Louis Favoreu, uno de los más connotados constitucionalistas galos, al analizar el fallo del *Conseil Constitutionnel* del 15 de enero de 1975, en el *asunto de la interrupción voluntaria del embarazo*, concluye afirmando que "*Tratándose del derecho internacional general, la posición adoptada por el juez constitucional es menos clara, pero se admite habitualmente que el Consejo Constitucional no ejerce un control sobre la conformidad de las leyes a las normas internacionales*", en FAVOREAU, L., "El bloque de constitucionalidad", *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, enero-abril de 1990, pp. 45-68. A decir verdad, actualmente forman parte del bloque de constitucionalidad en Francia las siguientes cartas de derechos: la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, algunas leyes de la III República y el Preámbulo de la Constitución de la IV República de 1946. Cfr. En: RAMELLI, Alejandro. *Sistema de Fuentes del Derecho internacional público y "Bloque de Constitucionalidad en Colombia"*. <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/cont/11/ard/ard5.htm>.

¹¹⁴ OLANO GARCÍA, Hernán Alejandro. *La policía administrativa*, Revista Logos Ciencia & Tecnología de la Dirección Nacional de Escuelas de la Policía Nacional, Vol. I, # 2, enero a junio de 2010, I.S.S.N. 2145-549X, pp. 106 a 116.

¹¹⁵ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencias T-409 de 1992 M.M.P.P. Alejandro Martínez Caballero, Fabio Morón Díaz y C-574 de 1992, M.P. Ciro Angarita Barón.

constitucionalidad de las leyes, por cuanto han sido normativamente integrados a la Constitución¹¹⁶, por diversas vías y por mandato de la propia Constitución¹¹⁷.

Para estudiosos como Sergio Iván ESTRADA VÉLEZ¹¹⁸, “*el bloque de constitucionalidad, contrario a lo que afirma nuestra Corte Constitucional, es un concepto que se encuentra en permanente construcción y existen plurales nociones del bloque acordes a las características propias del ordenamiento jurídico de cada país*”; eso es lo que justifica en realidad la existencia del Derecho Administrativo Global.

La afirmación del rango superior de la Constitución Política se traduce en las sentencias que dicta la Corte Constitucional, a través de las cuales esta Corporación cumple su función de máximo y auténtico intérprete de la Carta, ejerciendo el control competente a través de un procedimiento¹¹⁹ a veces equivocado, muchas veces criticado pero en últimas, definitivo, respecto de la concordancia de ciertas normas jurídicas con la integridad y primacía de la Carta y de su comparación con otras disposiciones, las cuales, de acuerdo con el mismo texto Superior, poseen jerarquía constitucional por ser verdaderos principios y reglas de valor constitucional¹²⁰, los que se reducen al texto de la Constitución propiamente dicha y a los tratados internacionales que consagren derechos humanos cuya limitación¹²¹ se encuentre prohibida durante los estados de excepción, (**bloque de constitucionalidad *stricto sensu*¹²²**), o a partir de otras normas que aunque no tienen rango constitucional,

¹¹⁶ ARANGO OLAYA Mónica. *El Bloque de Constitucionalidad en la Jurisprudencia de la Corte Constitucional Colombiana*, en: *Precedente*, Anuario de Constitucionalidad de la Universidad ICESI de Cali, Cali, 2004, p. 79.

¹¹⁷ Según la Sentencia de la Corte Constitucional de Colombia C-225 de 1995, M.P. Alejandro Martínez Caballero. Posición reiterada en sentencia C-578 de 1995 M.P.: Eduardo Cifuentes Muñoz, Sentencia C-358 de 1997 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz y, en la Sentencia C-191 de 1998, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

¹¹⁸ ESTRADA VÉLEZ, Sergio Iván, Op. Cit., 2011, p. 88.

¹¹⁹ Cfr. COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-113 de 1993. Los términos **proceso** y **procedimiento** (...) se emplean con frecuencia, incluso por procesalistas eminentes, como sinónimos o intercambiables. Conviene sin embargo, evitar la confusión entre ellos, porque si bien todo proceso requiere para su desarrollo un procedimiento, no todo procedimiento es un proceso.

¹²⁰ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-225 de 1995, M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero. En esta Sentencia, la Corte Constitucional realizó un estudio en el cual determinó cual era el lugar que ocupaban los tratados y los convenios de derechos humanos aprobados y ratificados por Colombia, recordando que éstos hacen parte del *Ius Cogens*, por proteger la dignidad humana.

¹²¹ Sin embargo, ha de aclararse que la Corte Constitucional colombiana en Sentencia C-578 de 1992, admitió la limitación del principio de soberanía del Estado mediante la competencia asignada al Tribunal Penal Internacional, con la enmienda constitucional del artículo 94 Superior. En ese momento, sostuvo la Corte:

Si bien en todas las sociedades hay manifestaciones de violencia que quedan impunes, los pueblos han llegado gradualmente a un consenso para definir el grado de violencia cuya impunidad no puede ser tolerada porque ello destruiría las bases de la convivencia pacífica de seres igualmente dignos. Cuando se rebase dicho umbral, los autores de atrocidades contra los derechos humanos de sus congéneres, sin importar la nacionalidad de unos u otros, su poder o vulnerabilidad, ni su jerarquía o investidura, deben ser juzgados y sancionados penalmente como una concreción del deber de protección que tiene todo Estado. Cuando ese deber se viola, no por cualquier razón, sino por la circunstancia extrema y evidente de que un Estado no está dispuesto a cumplir ese deber o carece de la capacidad institucional para cumplirlo, la comunidad internacional decidió que las víctimas de esas atrocidades debían ser protegidas por vías institucionales y pacíficas de carácter judicial, mediante una Corte Penal Internacional.

La indisposición e incapacidad de un Estado para cumplir el deber fundamental de protección de los residentes en su territorio es lo que permite que la Corte Penal Internacional admita un caso. Una vez ésta lo ha hecho, y se ha decidido negativamente la impugnación de la admisión cuando el Estado la ha recurrido, de conformidad con el procedimiento establecido en el Estatuto, la garantía de los derechos de las personas...y la seguridad jurídica justifican que la "situación" sea del conocimiento de la Corte Penal Internacional.

¹²² De acuerdo con varios fallos de la Corte Constitucional de Colombia, hacen parte del bloque de constitucionalidad en estricto sentido, los tratados internacionales que reconocen derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción (C-358 de 1997), los tratados de límites (C-191 de 1998) y los Convenios 87 y 88 de la O.I.T. (T-568 de 1999), y la Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, entre otros. También confrontar las afirmaciones de la Corte Constitucional colombiana sobre el bloque en *stricto sensu*, en la Sentencia C-225 de 1995, M.P.

representan parámetros para analizar la validez constitucional de las disposiciones sometidas a su control (**bloque de constitucionalidad *lato sensu***)¹²³¹²⁴.

Significa esto¹²⁵, que “*la idea de bloque se desarrolló a partir de un problema de jerarquía, quedando por elaborar un concepto de bloque que atienda a la naturaleza de las normas (criterio material) y no a su estratificación normativa*”¹²⁶. Ese concepto, nos lleva a reformular una nueva pirámide normativa colombiana, que no sólo incluye en primer lugar indiscutible la Constitución, pero, dependiendo del tema, podría estar a continuación, por ejemplo, el Convenio contra el Genocidio o el *Códex Alimentarius*.

El juez constitucional ha sido enfático en exigir que estas normas convencionales deben reconocer un derecho humano, con lo cual, estaríamos ante un elenco bastante generoso y variopinto de tratados internacionales, de carácter universal o regional, que sirve como parámetro de interpretación de la normatividad interna, entre ellas, hacen parte:

- La Declaración Universal de Derechos Humanos de la O.N.U.¹²⁷;
- La Declaración Americana de los Derechos del Hombre y el Ciudadano – Pacto de San José de Costa Rica de 1969¹²⁸, en lo que se refiere al *soft law*¹²⁹, entendido como tal *Soft Law*, el término acuñado por Lord McNair y conocido como <derecho suave>, por el que yo entiendo el numeroso conjunto de instrumentos, resoluciones o recomendaciones, códigos de conducta, declaraciones, catálogos o lineamientos

Dr. Alejandro Martínez Caballero. Otros ejemplos se pueden consultar en las sentencias C-504 de 2007, C-617 de 2008, C-228 de 2009, C-307 de 2009, entre otras.

¹²³ En suma, es posible afirmar que aquellas normas que pertenezcan al denominado bloque de constitucionalidad *lato sensu*, se caracterizan por: 1) ser parámetro para efectuar el control constitucional del derecho interno; 2) tener un *rango* normativo superior a las leyes ordinarias (en algunos casos con normas constitucionales propiamente dichas y, en otros casos, ostentan una jerarquía intermedia entre la Constitución y la ley ordinaria; y, 3) forman parte del bloque de constitucionalidad gracias a una remisión expresa efectuada por alguna disposición constitucional. Crf. COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-191 de 1998, M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz. Así mismo, otros ejemplos los encontramos entre otros, en las sentencias C-774 de 2001; C-200 de 2002; C-1056 de 2004 (Salvamento de Voto); C-401 de 2005; C-1001 de 2005; C-047 de 2006; C-355 de 2006 (Aclaración de Voto); C-394 de 2007 (Aclaración de Voto); C-228 de 2009 y C-307 de 2009.

¹²⁴ Esas dos acepciones al bloque de constitucionalidad tomando como criterio de definición un sentido estricto y un sentido amplio, fueron explicadas por la Corte Constitucional de Colombia en la Sentencia C-708 de 1999, en la cual, el magistrado Tafur quiso explicar la voluntad del constituyente.

¹²⁵ Como lo ratifica entre otras la Sentencia SU-256 de 1999 de la Corte Constitucional de Colombia, M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo.

¹²⁶ ESTRADA VÉLEZ, Sergio Iván, Op. Cit., 2011, p. 91.

¹²⁷ Según las Sentencias C-505 de 2001, T-1211 de 2000 y C-1188 de 2005. Expedida el 10 de diciembre de 1948.

¹²⁸ De acuerdo con las Sentencias de la Corte Constitucional de Colombia T-260 de 1999, reiterada en las Sentencias T-256 de 2000, T-786 de 2003, C-962 de 2003, C-782 de 2005, C-1153 de 2005, C-028 de 2006, C-043 de 2006, C-046 de 2006, C-123 de 2006, T-578 de 2006, etc.

¹²⁹ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencias C-505 de 2001, C-962 de 2003, C-1188 de 2005, C-043 de 2006, etc. Entre muchos documentos, podemos mencionar la Declaración de Estocolmo sobre Medio Humano; la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo; la Declaración de Dublín sobre el Agua y el Desarrollo Sostenible; la Declaración de Principios sobre Derechos Humanos y Medio Ambiente; la Declaración de Vizcaya sobre el Derecho al Medio Ambiente; el Protocolo de Bioseguridad de Montreal; la Carta de la Tierra; los Objetivos del Milenio - ODM; la Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales; el Código de Conducta de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley; los principios básicos sobre la función de los abogados; los principios básicos relativos a la independencia de la judicatura; las Directrices de Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil (Directrices de Riad); las Reglas de Tokio o Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre las Medidas no privativas de la Libertad; las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores (Reglas de Beijing); las Reglas de Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de la Libertad; el Conjunto de Principios para la Protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión; los Principios Básicos para el Tratamiento de los Reclusos; las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos; y un largo etc.

no obligatorios o no vinculantes de diferentes organismos internacionales, particularmente de la Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU), constituida en una especie de <legislador universal>, que comprenden principios, reglas y líneas de acción sobre diversos temas de Derechos Humanos, Medio Ambiente, Colonialismo, etc.;

- El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos¹³⁰;
- El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, PIDESC¹³¹, junto con el Protocolo Adicional de San Salvador, Sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales¹³²;
- La Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes¹³³;
- La Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas¹³⁴;
- La Convención para la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio¹³⁵;
- Los Convenios de la O.I.T., en especial, el Convenio 21 sobre emigrantes; los Convenios 29 y 105, sobre abolición del trabajo forzoso; los Convenios 81 y 129 sobre inspección del trabajo; Convenios 87 y 98, sobre libertad sindical y protección del Derecho de Sindicalización y Negociación Colectiva¹³⁶; el Convenio 116 sobre la preparación de las memorias sobre la aplicación de convenios por parte del Consejo de Administración de la O.I.T.; el Convenio 138¹³⁷ sobre edad mínima de admisión al empleo; el Convenio 154¹³⁸ sobre fomento de la negociación colectiva, el Convenio sobre la Readaptación Profesional y el Empleo de Personas Inválidas; el Convenio 160 sobre estadísticas en el trabajo; el 169 sobre la jurisdicción especial indígena y, de acuerdo con la interpretación de la Corte Constitucional¹³⁹, incorpora la obligación de respeto de los derechos de las comunidades afrocolombianas en cuanto a sus condiciones sociales, económicas y culturales; el Convenio 182¹⁴⁰, sobre Prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la Acción inmediata para su eliminación; y, finalmente,
- Los Instrumentos de Protección de los Derechos de los Niños¹⁴¹, dentro de los cuales se encuentran la Declaración de Ginebra de 1924 sobre Derechos del Niño; la Declaración de los Derechos del Niño adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1959 y, reconocida en la Declaración Universal de Derechos Humanos; las Reglas de Beijing y Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de Menores Privados de la Libertad; la Convención

¹³⁰ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencias T-256 de 2000, C-962 de 2003, C-1194 de 2005, etc.

¹³¹ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-251 de 1997.

¹³² Lo reiteran las Sentencias de la Corte Constitucional de Colombia T-1211 de 2000, C-038 de 2004, T-642 de 2004, T-666 de 2004, T-697 de 2004, C-035 de 2005, C-1188 de 2005, C-043 de 2006, etc.;

¹³³ Documento expedido en 1984. Se hace referencia a él, en las sentencias C-578 de 1995 y C-1076 de 2002 de la Corte Constitucional colombiana.

¹³⁴ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencias C-580 de 2002 y T-419 de 2003 y aprobada por la Ley 707 de 2001.

¹³⁵ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-177 de 2001.

¹³⁶ Según las Sentencias de la Corte Constitucional de Colombia T-568 de 1999, C-385 de 2000, C-567 de 2000, C-797 de 2000, C-1491 de 2000, C-038 de 2004, T-666 de 2004, C-035 de 2005, C-1188 de 2005, T-285 de 2006, C-043 de 2006, etc.

¹³⁷ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 515 de 1999.

¹³⁸ Sin embargo posee dos fallos contradictorios de la Corte Constitucional colombiana. En el primero se excluye del bloque de constitucionalidad: Sentencia C-161 de 2000 y, luego, en la Sentencia C-466 de 2008 se dispuso la pertenencia de este Convenio al bloque de constitucionalidad.

¹³⁹ Según las Sentencias de la Corte Constitucional de Colombia T-606 de 2001 y T-955 de 2003.

¹⁴⁰ Aprobado por la Ley 704 de 2001.

¹⁴¹ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencias T-1068 de 2002, C-118 de 2004, T-666 de 2004, C-997 de 2004, T-1008 de 2004, T-1061 de 2004, C-203 de 2005, T-1015 de 2005, C-1188 de 2005, C-1013 de 2007, etc.

Internacional sobre Derechos del Niño, etc.; la Declaración de Derechos del Retrasado Mental; la Declaración de Derechos de los Impedidos de las Naciones Unidas; el Programa de Acción Mundial para las Personas con Discapacidad; los Principios para la Protección de los Enfermos Mentales y para el Mejoramiento de la Salud Mental; la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, etc.

Sin desconocer también, como ocurrió en Francia, que la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano es parte histórica también de nuestro Bloque de Constitucionalidad, desde que sus principios fueron incorporados en nuestras primeras constituciones provinciales del siglo XIX. La aplicación de estos tratados ha supuesto una relaboración de la jurisprudencia “*sobre ideas, métodos y conceptos jurídicos, que en muchos casos se encuentran ya presentes de manera previa y como latente dentro de la tradición jurídica occidental.*”¹⁴²

En cuanto a los tratados aprobatorios de límites, debo agregar que según el artículo 101 Superior, todos estos hacen parte del Bloque de Constitucionalidad, pues el artículo remite por completo a que además de los componentes del territorio allí enunciados, harán parte los reconocidos por los tratados internacionales sobre la materia, entre muchos otros:

- El Tratado sobre la Luna y los demás cuerpos celestes;
- Las Convenciones sobre Derecho del Mar;
- La Convención sobre la Plataforma Continental;
- Los Acuerdos de Tránsito y Tráfico Aéreo de Chicago, e incluso,
- El Convenio sobre la Antártida, que de acuerdo con la Teoría del Sector, permitiría incluso que Colombia tuviera una pequeña franja de terreno en el Polo Sur, aunque desde hace algunos años renunció a esa pretensión.

A esta clasificación le sumamos las normas del *ius communitatis andinus* –el Derecho Comunitario Andino–, encabezado por el Acuerdo de Cartagena relativas a los derechos de autor (sin incluir las disposiciones sobre el particular de la O.M.C.)¹⁴³, siempre y cuando que esas normas andinas se relacionen directamente con los derechos humanos¹⁴⁴ y, a que algunas otras normas del Derecho Comunitario Andino derivado han servido como criterio auxiliar de interpretación de derechos constitucionales fundamentales. Este fue el caso de la Decisión 391 del Acuerdo de Cartagena, expedida para regular el régimen común sobre acceso a los recursos genéticos en los Estados parte, cuyo texto fue empleado por el juez constitucional con el fin de precisar el contenido de la libertad de investigación¹⁴⁵. Así, “*la elaboración de una dogmática jurídica continental americana no es ninguna utopía. Los actuales procesos económicos, sociales y culturales de la globalización han venido promoviendo un mayor acercamiento regional a través de bloques continentales*”¹⁴⁶ en lo que sería un derecho continental, que aunque no en todos los casos es comunitario, garantiza cierta integración jurídica a través de algunos principios jurídicos comunes, que

¹⁴² PAMPILLO BALIÑO, Juan Pablo, Art. Cit., p. 18.

¹⁴³ Tal y como se dispone en la Sentencia C-1490 de 2000 de la Corte Constitucional colombiana.

¹⁴⁴ Lo cual ratificó en Sentencia C-988 de 2004 de la Corte Constitucional de Colombia.

¹⁴⁵ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia del 11 de agosto de 1999, demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 143 y 144 de la Ley 446 de 1998, demandante: Germán Cavelier Gaviria y otro. M. P. Dr. Alejandro Martínez Caballero.

¹⁴⁶ PAMPILLO BALIÑO, Juan Pablo, Art. Cit., p. 22.

como expresó el profesor Alejandro Guzmán Brito, crea un modo americano de comprender, crear, aplicar y enseñar derecho, un *mos americanus iura legendi*.¹⁴⁷

También debemos tener en cuenta la denominada Cláusula Martens o de identificación de un derecho intangible, que es recogida en varias Sentencias de la Corte Constitucional¹⁴⁸, en las cuales se determina que para saber cuándo adquiere un derecho el carácter de intangible, se han de seguir unas reglas específicas,¹⁴⁹ que amplifican el contenido de un bloque a situaciones inimaginables como a muchos de los denominados derechos de creación pretoriana por nuestra Corte Constitucional, donde derechos como al amor, al olvido o a las alcantarillas se convierten en fundamentales por el hecho de que algún judicante con iniciativa, introduzca una “novedad” en el proceso que se le ha encargado sustanciar; es lo que se viene a llamar <*jurisferancia*> o capacidad de proponer y crear derecho, *ius faciendui iuris*¹⁵⁰.

Adicionalmente, la Corte Constitucional, expresa que, “*al revisar los Pactos de Ginebra, la Corte ha establecido que respecto de esas normas no hace falta la ratificación o adhesión que hayan prestado o dejado de prestar los Estados a los instrumentos internacionales que recogen dichos principios, ya que son normas de ius cogens*”¹⁵¹, lo cual, según el profesor Luis Andrés FAJARDO, “*permite suponer, que un derecho o una obligación, cuyo contenido haya sido declarado internacionalmente como norma de ius cogens (es decir de imperatividad superior), debe ser considerada como parte integral del Bloque de Constitucionalidad aunque no medie ningún tratado ratificado por Colombia.*”¹⁵²

Una segunda condición se deriva del propio texto del artículo 93 de la Constitución: el derecho humano en mención debe ser de aquellos que no son susceptibles de limitación bajo estados de excepción, con lo cual, nuestra lista se reduce a los instrumentos internacionales que recoge el Derecho Internacional Humanitario, D.I.H., por tratarse precisamente de una normatividad aplicable a situaciones de grave anormalidad, a unos cuantos derechos consagrados en las “*cláusulas de salvaguardia*”¹⁵³, pues cada vez es más frecuente darle un valor directamente vinculante a las decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ampliándose mucho más el abanico del bloque de constitucionalidad, pues estas decisiones pasan a ser dentro de nuestra normatividad decisiones con carácter vinculante pasando de ser fuentes auxiliares del derecho, como lo establece nuestro artículo 230 Superior, a ser fuentes que amplifican y ponen en operatividad la decisión internacional en nuestro ordenamiento, como ha sido el querer y la interpretación que se le ha dado al artículo, entre otros, por el CONPES, que recomienda en muchos documentos incorporar disposiciones globales en el ámbito interno.

¹⁴⁷ PAMPILLO BALIÑO, Juan Pablo, Art. Cit., p. 24.

¹⁴⁸ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. T-1319 de 2001, C-200 de 2002, C-802 de 2002, C-1056 de 2004, etc.

¹⁴⁹ a. Cuando el contenido de los derechos expresamente excluidos de restricción excepcional involucra no uno sino un conjunto de prerrogativas que guardan relación entre sí, todas éstas quedan cobijadas por la salvaguarda.

b. Dada la prohibición que tienen los Estados de proferir medidas de excepción, incompatibles con otras normas internacionales, se amplía también el número de derechos excluidos, a menos que en los instrumentos suscritos existan previsiones sobre su suspensión en los mismos términos de los artículos 27 de la Convención y 4 del Pacto.

c. Dada la vigencia de las garantías judiciales en los estados de excepción, ellas, en especial los recursos de amparo y de habeas corpus, también están excluidas de la restricción de su ejercicio.

Cfr. en FAJARDO ARTURO, Luis Andrés, Op. Cit., 2010, p. 64.

¹⁵⁰ PAMPILLO BALIÑO, Juan Pablo, Art. Cit., p. 33.

¹⁵¹ Cfr. en COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-578 de 2005.

¹⁵² FAJARDO ARTURO, Luis Andrés. *Implementación del Sistema Interamericano de Derechos Humanos en Colombia a través del Bloque de Constitucionalidad*. Serie Documentos de Investigación en Derecho # 11, Universidad Sergio Arboleda y Biblioteca Jurídica Diké, Bogotá, D.C., 2010, p. 63.

¹⁵³ Por ejemplo, artículo 27 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Recordemos además, que por medio del Acto Legislativo # 02 de 2001, se incorporaron directamente como un tercer inciso al artículo 93 de la Constitución las normas del Estatuto de Roma¹⁵⁴ a la Constitución colombiana y las disposiciones de la Corte Penal Internacional. Ahora estamos avocados a realizar una integración y armonización normativa, no solo en Colombia, sino en la región, para consolidar los elementos jurídicos comunes de cada disposición incluida en nuestro ordenamiento jurídico interno, sino también para fortalecer nuestras instituciones democráticas.

Pero, más allá de estas condiciones, la Corte Constitucional ha considerado que la incorporación de una norma convencional en el bloque de constitucionalidad "*debe tener fundamento expreso en la Carta*", el cual se encuentre, sin lugar a dudas, en los artículos 93 y 214.2 constitucionales¹⁵⁵, ya que no todos los convenios internacionales ratificados por Colombia forman *in genere*, parte del Bloque de Constitucionalidad, ya que no todos los Tratados incorporan, regulan o reconocen derechos humanos.

Ahora bien, es cada vez más importante la regulación por órganos privados internacionales que establecen estándares y por organizaciones híbridas público-privadas que pueden incluir, entre otros, representantes de empresas, ONGs, gobiernos nacionales, y organizaciones intergubernamentales, situación que ha aumentado el ejercicio del poder regulatorio transnacional, el cual ha comenzado a estimular dos tipos diferentes de respuestas: "*primero, la tentativa de extender el derecho administrativo doméstico a las decisiones regulatorias intergubernamentales que afectan a una nación; y segundo, el desarrollo de nuevos mecanismos de derecho administrativo a nivel global para enfrentar decisiones tomadas y reglas adoptadas dentro de los regímenes intergubernamentales.*"¹⁵⁶

Podemos entonces, siguiendo al profesor de N.Y.U. Benedict KINGSBURY, **definir al derecho administrativo global** como *aquél que incluye los mecanismos, principios, prácticas y los acuerdos sociales que los respaldan y que promueven o que de otra forma afectan la accountability¹⁵⁷ de los órganos globales administrativos, en particular asegurándose de que cumplan con los estándares adecuados de transparencia, participación, toma de decisiones razonada, y legalidad, y promoviendo la efectiva evaluación de las normas y decisiones que aprueban.*"¹⁵⁸

De acuerdo con esa definición¹⁵⁹, esos órganos globales administrativos pueden incluir igualmente órganos intergubernamentales formales, así como "*redes regulatorias*

¹⁵⁴ La aplicación del Estatuto de Roma no siempre ha sido un parámetro para ejercer el control de las leyes, pues es un elemento que refuerza una construcción argumentativa o da alcances a una expresión legal. Así, la Corte Constitucional, en Sentencia C-290 del 18 de abril de 2012, con ponencia del Magistrado Humberto Antonio Sierra Porto, reiteró que no todo texto del Estatuto conforma el bloque de constitucionalidad.

¹⁵⁵ Como lo expresó en la Sentencia C-401 de 2005.

¹⁵⁶ KINGSBURY, Benedict. Op. Cit., p. 2.

¹⁵⁷ La *accountability* se define como la rendición de cuentas, que incluye, según Stewart, adecuados estándares de transparencia, participación, legalidad, decisiones motivadas y una efectiva revisión de las normas y decisiones adoptadas. STEWART, Richard. "U.S. Administrative Law: A model for Global Administrative Law", en: *Law and Contemporary Problems*, 63; 2, 2005.

¹⁵⁸ Al proponer tal definición, también estamos planteando que la mayor parte de la gobernanza global puede ser entendida y analizada a través de la acción administrativa: la reglamentación administrativa, el juzgamiento administrativo de intereses contrapuestos, y otras formas de decisiones y gestión regulatoria y administrativa.

¹⁵⁹ El concepto de Derecho Administrativo Global – D.A.G., se desarrolla a partir de dos ideas: "*Que gran parte de la gobernanza global puede entenderse como administración y que esa administración regulatoria a menudo se organiza y toma la forma de los principios del derecho administrativo*".

*informales intergubernamentales y arreglos de coordinación, órganos regulatorios nacionales que operan en relación a un régimen internacional intergubernamental, órganos regulatorios híbridos público-privados, y algunos órganos regulatorios privados que ejercen funciones de gobernanza transnacional de importancia pública específica.*¹⁶⁰ Esto se da –según Pampillo– dentro del ámbito de las fuerzas globalizantes.¹⁶¹

Como *plus*, ha de tenerse en cuenta, según otro aporte del mismo Pampillo¹⁶², que hoy en día hay una progresiva desconfianza en muchos ámbitos, dentro de ellos, “*en la administración de justicia, dada la percepción de su lentitud, ineficiencia y burocratismo, que ha propiciado el surgimiento y la proliferación de <instancias privadas e informales de resolución de conflictos> tales como la mediación y el arbitraje, cuyo uso universal y generalizado resulta altamente indicativo de la magnitud de la crisis jurídica de la legislación, siendo muestras de la misma:*

- a. *El nuevo policentrismo jurídico,*
- b. *La creciente jurisferencia internacional y supranacional,*
- c. *La proliferación de las normas y principios jurídicos extraestatales,*
- d. *La revitalización de la costumbre en todos los órdenes, universal, regional, estatal y local,*
- e. *La descodificación y la desregulación,*
- f. *La alternatividad respecto de la ley del Estado como derecho aplicable al fondo de los contratos, y*
- g. *La informalidad en la solución de las controversias al margen de los porganos jurisdiccionales institucionales del Estado”.*

Las fuentes formales del derecho administrativo global, -también denominado por Rafael Domingo Oslé¹⁶³ como derecho común de la humanidad, derecho mundial, derecho transnacional, derecho supranacional, derecho cosmopolita, etc.-, incluyen las fuentes clásicas del derecho internacional público, el *ius gentium*¹⁶⁴, –los tratados, la costumbre y los principios generales- pero es poco probable que estas fuentes sean suficientes para justificar los orígenes y autoridad de la práctica normativa que ya existe en el campo de la sociedad internacional o comunidad global.

Por eso, el nuevo Derecho Administrativo Global, que según Rafael Domingo Oslé¹⁶⁵ será principalmente un derecho de coordinación, articulación y armonización de ordenamientos jurídicos, posee cinco categorías que integran disposiciones del derecho público, del privado y de un derecho mixto entre público y privado:

- a. *administración basada en la acción colectiva de redes transnacionales de acuerdos de cooperación entre funcionarios regulatorios nacionales;*

¹⁶⁰ KINGSBURY, Benedict. Op. Cit., p. 2.

¹⁶¹ PAMPILLO BALIÑO, Juan Pablo. Art. Cit., p. 12.

¹⁶² PAMPILLO BALIÑO, Juan Pablo. *La Integración Americana como expresión de un nuevo Derecho Global. Reflexiones y propuestas filosóficas, históricas y jurídicas para un nuevo Derecho Común Americano.* Op. Cit., p. 70.

¹⁶³ PAMPILLO BALIÑO, Juan Pablo. *La Integración Americana como expresión de un nuevo Derecho Global. Reflexiones y propuestas filosóficas, históricas y jurídicas para un nuevo Derecho Común Americano.* Op. Cit., p. 73.

¹⁶⁴ Sobre este particular, hoy en día se distingue un *ius inter gentes*, *ius inter nationes*, así como un nuevo *ius inter personas*.

¹⁶⁵ PAMPILLO BALIÑO, Juan Pablo. *La Integración Americana como expresión de un nuevo Derecho Global. Reflexiones y propuestas filosóficas, históricas y jurídicas para un nuevo Derecho Común Americano.* Op. Cit., p. 74.

- b. administración distribuida llevada a cabo por reguladores nacionales bajo tratados, redes u otros regímenes cooperativos;
- c. administración por acuerdos híbridos intergubernamentales-privados;
- d. administración por instituciones privadas con funciones regulatorias; y,
- e. administración por parte de organizaciones internacionales formales.

En estas categorías, en el ámbito del derecho público, disciplinario sancionador y hasta constitucional y del derecho privado dispositivo, el Estado ha venido perdiendo significativamente tanto la soberanía, como el monopolio *legiferante* o de hacer las leyes, que apenas antes de 1991 ejercía en forma ilimitada el Congreso colombiano y que hoy ha sustituido por la presentación de numerosos proyectos de ley curiosos y hasta ridículos, como el que se tramitó y archivó, prohibiendo que los estudiantes tuvieran tareas del colegio para desarrollar en las casas.

Por tanto, para entender desde el derecho las transformaciones impuestas por el poder globalizador, dice Dávila Cruz: *“resulta necesaria la construcción Socio-jurídica de nuestro campo jurídico, a partir de la misma constitucionalización del derecho y de la sociedad, además de los fallos de la Corte Constitucional asumiendo el papel de protectora de la supremacía de la Constitución y garante de los derechos fundamentales. Es quizás por esta razón que la Corte Constitucional en el análisis de las diferentes problemáticas sociales que vive Colombia asume un derecho suficientemente amplio y en ocasiones flexible, para abarcar las diferentes dinámicas de una sociedad globalizada; es por esto que la ecuación impuesta por el positivismo jurídico del siglo XIX y comienzos del XX, la cual coloca al derecho como creación del Estado-nación, comienza una profusa y confusa transformación a lo que hoy podemos comprender como creación normativa”*.¹⁶⁶

En nuestra América, la integración del Derecho tiene su origen en el Congreso Anfictiónico de Panamá de 1826, e incluso desde allí se pueden vislumbrar las cinco categorías del *Global Administrative Law*, G.A.L., por sus siglas en inglés, se pueden explicar así:

- a. las *redes transnacionales y los acuerdos de coordinación* se caracterizan por la ausencia de estructura de toma de decisiones vinculantes y por el predominio de una cooperación informal entre los reguladores estatales. Puede o no desarrollarse en el marco de un tratado internacional¹⁶⁷. En estas redes transnacionales, un papel importante ha jugado la Organización Mundial del Comercio, OMC¹⁶⁸, -de la cual hace parte Colombia como miembro fundador-. Cabe advertir que desde el último examen de las políticas comerciales de Colombia en 2006, revisadas en 2012, este país se ha orientado a una mayor apertura e integración con América Latina y el Caribe y con el resto del mundo, negociando acuerdos preferenciales que han incrementando sus flujos de comercio exterior y de inversión extranjera.

Aquí también en las redes transnacionales, también llamadas redes de políticas públicas globales, y los acuerdos de coordinación entran disposiciones como la del

¹⁶⁶ DÁVILA CRUZ, Carlos Alberto. Op. Cit., p. 187.

¹⁶⁷ KINGSBURY, Benedict. Op. Cit., p. 2.

¹⁶⁸ Colombia pertenece a la OMC desde el 30 de abril de 1995 y, el 28 de marzo de 2012 se adhirió al Acuerdo sobre tecnología de la Información y es observador del Comité de Contratación pública y apoya la Agenda de Doha para el desarrollo. Una labor fundamental de la OMC es la vigilancia de las políticas comerciales nacionales, lo cual constituye una gestión de suma importancia para esta organización dentro del Derecho Administrativo Global. Más información en www.wto.org, recuperada el 8 de noviembre de 2012.

Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, ASMC¹⁶⁹, de la Organización Mundial del Comercio, OMC, que ha hecho el que se revisen en Colombia las normas sobre zonas francas y que busca promover la producción de bienes y servicios, que sean destinados a mercados internos y externos, que pueden dar lugar a la devolución total o parcial de los impuestos indirectos, las tasas y las contribuciones, gracias al Certificado de Rembolso Tributario, CERT, lo mismo que a beneficios del Plan Vallejo y de los Programas Especiales de Exportación, PEX¹⁷⁰; así mismo, entran las disposiciones del Acuerdo del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico, la APEC, la AEC¹⁷¹, *Asia-Pacific Economic Cooperation*¹⁷²; los del Área de Libre comercio de las Américas, ALCA¹⁷³, con más de 40 protocolos, tratados y declaraciones; el Plan Puebla Panamá, PPP¹⁷⁴; y los de otros esquemas como los de la Asociación Latinoamericana de Integración, ALADI¹⁷⁵; de la Comunidad Andina de Naciones, CAN¹⁷⁶, del G-3 (México, Venezuela y Colombia)¹⁷⁷; del Grupo de Río; de la CEPAL¹⁷⁸; del SELA¹⁷⁹; de la Organización de Estados Americanos, OEA¹⁸⁰; de la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno¹⁸¹; del Banco Mundial, BM¹⁸² y de otras redes como la Comisión Mundial de Represas, CMR, *World Commission of Dams*¹⁸³; el *Roll Back Malaria*, RBM¹⁸⁴; la *Global Environmet Facility*, GEF¹⁸⁵; el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea; así como de otros esquemas multinacionales como

¹⁶⁹ http://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/24-scm.pdf

¹⁷⁰ Bajo el decreto 2685 de 1999, el Gobierno Nacional creó la figura de los Programas Especiales de Exportación (PEX), los cuales constituyen un mecanismo de promoción a las exportaciones, que jurídicamente configura la combinación de dos regímenes: la exportación definitiva y la importación temporal. Cfr. <http://www.icesi.edu.co/blogs/icecomex/2006/12/01/programas-especiales-de-exportacion-plex/>

¹⁷¹ La Asociación de Estados del Caribe – AEC, creada en 1984, es un organismo regional que procura el fortalecimiento e integración de los países de la zona del mar Caribe, con el objetivo de crear un espacio económico común, preservar el mar y promover el desarrollo sustentable de sus miembros.

¹⁷² www.apec.org

¹⁷³ http://www.ftaa-alca.org/alca_s.asp

¹⁷⁴ La incorporación de Colombia se formalizó con la firma del Convenio de Adhesión, suscrito durante la Reunión de la Comisión Ejecutiva del PPP, llevada a cabo en San José de Costa Rica el 26 de octubre de 2006. De aquí también se desprende el proyecto de integración con Mesoamérica.

¹⁷⁵ www.aladi.org, Colombia es uno de los países originarios en 1980 de la Asociación Latinoamericana de Integración - ALADI, signatario del TM80. Cabe indicar que la ALADI sustituyó a una entidad anterior, la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio ALALC.

¹⁷⁶ <http://www.comunidadandina.org/> La CAN, Grupo Andino o Comunidad Andina, aunque surgió con el Acuerdo de Cartagena de 1968, se transformó en una unión aduanera a partir de 1992.

¹⁷⁷ El Grupo de los Tres es un Tratado de Libre Comercio firmado en 1994 e incorporado a la ALADI.

¹⁷⁸ La Comisión Económica para América Latina – CEPAL, fue creada en 1948, como una de las cinco comisiones regionales de Naciones Unidas, que con sede en Santiago de Chile, comprende a todos los países de América Latina y del Caribe, reunidos para contribuir al desarrollo económico de América Latina, coordinar las acciones encaminadas a su promoción y, reforzar sus relaciones económicas.

¹⁷⁹ El Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe – SELA, es un organismo internacional del ámbito regional, fundado en 1975 por el Convenio de Panamá como sistema de consulta y coordinación para concertar posiciones y estrategias en materia económica, de cooperación y de integración. Su máxima autoridad es el Consejo Latinoamericano. Posee una Secretaría Permanente.

¹⁸⁰ www.oea.org Recordemos que Colombia tiene un papel importante en la OEA como país fundador y suscriptor de la Carta de Bogotá. La OEA fue creada para fortalecer la cooperación hemisférica, defender los intereses comunes y debatir los grandes temas de la región. Comprende diversos organismos especializados y entidades.

¹⁸¹ <http://www.cumbresiberoamericanas.com/> Son reuniones anuales temáticas de los Jefes de Estado y de Gobierno de los países hispanoamericanos, iniciadas en 1991.

¹⁸² <http://www.bancomundial.org/>

¹⁸³ www.dams.org

¹⁸⁴ www.rbm.who.int, apoyada por la Organización Mundial de la Salud, O.M.S., el Banco Mundial, B.M. y el Plan de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD.

¹⁸⁵ <http://www.thegef.org/gef/node/2492>

el CARICOM¹⁸⁶, los países de la Unión de Naciones Suramericanas, UNASUR¹⁸⁷, etc., todos con fines bastante heterogéneos. Estas redes también permiten la participación de la sociedad civil como observadores.

- b. En la *administración dispersa*, las agencias regulatorias nacionales (CREG, CRC, CRA, etc.)¹⁸⁸, toman decisiones sobre temas como el marco regulatorio de las tarifas de salud, comercio, alimentos, servicios públicos, telefonía celular, etc. Y es que la creciente desconfianza del Estado en sus propias leyes, ha hecho nacer disposiciones que tienen origen en la práctica de la autorregulación las cuales provienen del derecho anglosajón y que poco a poco van sustrayendo de la ley estatal ciertas atribuciones que eran propias del mismo Estado hasta la novena década del siglo XX.
- c. La *administración híbrida privada-intergubernamental*. Combina a actores privados y gubernamentales que regulan formas muy diversas. “*Un ejemplo es la Comisión del Codex Alimentarius, que adopta estándares de seguridad alimenticia a través de un proceso de decisión que hoy en día incluye una amplia participación tanto de actores no-gubernamentales como de representantes gubernamentales, y que produce estándares que adquieren un efecto cuasi-obligatorio a través del Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, MSF de la OMC*”¹⁸⁹, las cuales en Colombia son responsabilidad de varios ministerios sin que haya una armonía total en las políticas de los diferentes sectores. Algunas redes intergubernamentales también han avanzado hacia el establecimiento de una mayor transparencia en sus procedimientos y en la participación, un desarrollo llamativo para redes regulatorias. Por ejemplo, la Comisión del *Codex Alimentarius*, que hace parte del INVIMA, o decisiones de la Organización Mundial de Sanidad Animal, la cual desarrolla estándares para la salud animal, etc.

Así mismo el Plan Nacional de Desarrollo de Colombia está destinando una de sus <locomotoras> para promover el desarrollo del área rural e incrementar así su productividad y competitividad para diversificar el mercado y propiciar el acceso a diversos programas de apoyo interno, de acceso al crédito en condiciones preferenciales y a la refinanciación de deuda, subvenciones y medidas de apoyo para que los productores puedan hacer frente a la variabilidad de los precios mundiales con Fondos de estabilización de Precios y la participación del país en instituciones como la Organización Internacional del Café. Precisamente, en 1979, Colombia lideró la conformación del acuerdo de productores y el pacto de cuotas

¹⁸⁶ El CARICOM es un mecanismo de integración establecido el 4 de julio de 1973, con la suscripción del Tratado de Chaguaramas. Colombia participa como Estado Observador, y desde el año 1994 cuenta con un acuerdo de alcance parcial con este mecanismo.

¹⁸⁷ La Unión de Naciones Suramericanas-UNASUR es un mecanismo regional de concertación e integración en diversos ámbitos (económico, político, social y cultural), establecido en Brasilia, el 23 de mayo de 2008 y en vigor desde marzo de 2011, del que hacen parte los 12 países de Suramérica: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela. www.unasur.org

¹⁸⁸ OLANO GARCÍA, Hernán Alejandro. *Las Comisiones de Regulación*, en. PIÉLAGUS, Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Surcolombiana de Neiva, Neiva, 2009.

Comisión de Regulación de Energía y Gas – CREG, adscrita al Ministerio de Minas y Energía.

Comisión de Regulación en Salud – CRES, creada por la Ley 1122 de 2006.

Comisión de Regulación de las Comunicaciones – CRC, antes CRT, adscrita al Ministerio de las Nuevas Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico – CRA, adscrita al Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

¹⁸⁹ KINGSBURY, Benedict. Op. Cit., p. 2.

del café durante la crisis del producto por el fin de la <bonanza cafetera> en 1980.¹⁹⁰

Otro ejemplo de administración híbrida es la que se desprende de la ejecución de las recomendaciones de la *Internet Corporation for Assigned Names and Numbers*, ICANN, “*órgano no-gubernamental, pero que luego comenzó a incluir representantes gubernamentales que adquirieron poderes considerables*”, según Kingsbury. Colombia fue del 5 al 10 de diciembre de 2010 sede en Cartagena de Indias de la 39 reunión de la ICANN, en la cual no se logró el objetivo principal, que era la expansión de las extensiones en los dominios, por falta de consenso en los temas, entre ellos la creación del dominio sexual (.XXX). Como se sabe, la ICANN asigna las direcciones del Protocolo IP, las funciones de gestión del sistema de dominio y de la administración del sistema de servidores raíz.

Así se ha ido ampliando el Derecho comunitario supranacional, que sin darnos cuenta va cediendo soberanía y con su supremacía, concedida por la propia Constitución, logra “*aplicabilidad inmediata, efecto directo e interpretación concurrente.*”¹⁹¹

- d. Administración por *órganos privados*. Por ejemplo, la Organización Internacional para la Estandarización, *International Standar Organization*, ISO¹⁹², por sus siglas en inglés, que ha adoptado más de 13000 estándares mundiales que armonizan reglas de procesamiento y producción. Con la ley 1444 se concretó la reforma a la estructura de las instituciones de la Rama Ejecutiva del estado colombiano, promovida por el presidente Juan Manuel Santos Calderón y de allí nació la oficina nacional de estandarización denominada Agencia Nacional de Metrología, que centraliza la elaboración de reglamentos técnicos, que hasta ahora en su mayoría se han originado en el instituto de normalización ICONTEC, de carácter privado, así como en los ministerios y comisiones de regulación. Esos Reglamentos Técnicos, RT, reflejan o están basados en normas internacionales y de organismos privados. La norma ISO 9000 ha incentivado la creación de servicios de calidad para hacer exitoso al gobierno, derivándose en la Norma Técnica Colombiana NTC y en el desarrollo del Modelo Estándar de Control Interno, MECI.

Cabe anotar que, en la aplicación de tratados internacionales de carácter humanitario está el Comité Internacional de la Cruz Roja, CICR¹⁹³; en promoción y protección de los Derechos Humanos, Amnistía Internacional¹⁹⁴; en construcción de viviendas El Minuto de Dios¹⁹⁵ y Techo¹⁹⁶; en ayuda humanitaria, Cáritas Colombiana, a través del Secretariado Nacional de Pastoral Social del Episcopado Colombiano¹⁹⁷, *Care International*¹⁹⁸ y Médicos sin Fronteras¹⁹⁹, etc.; en protección

¹⁹⁰ CABALLERO ARGÁEZ, Carlos y URRUTIA MONTOYA, Miguel. *Historia del sector financiero colombiano en el siglo XX. Ensayos sobre su desarrollo y sus crisis*. Grupo Editorial Norma y ASOBANCARIA, Colección Vitral, Bogotá, D.C., 2006, p. 103.

¹⁹¹ PAMPILLO BALIÑO, Juan Pablo, Art. Cit., p. 16.

¹⁹² www.iso.org

¹⁹³ <http://www.icrc.org/spa/index.jsp>

¹⁹⁴ <http://www.amnesty.org/es>

¹⁹⁵ <http://www.minutodedios.org/>

¹⁹⁶ <http://www.techo.org/colombia/> Antes se denominaba “Un Techo para mi país”.

¹⁹⁷ <http://www.pastoralsocial.org/>

¹⁹⁸ <http://www.care-international.org/> In November 2008, CARE International convened its first “Global Conference” in Johannesburg. On this occasion, the governance structure of the confederation was reviewed, with a view to improving efficiency and accountability.

¹⁹⁹ <http://www.msf.es/proyectos/pais/america/colombia>

al medio ambiente la WWF²⁰⁰ (antes conocida como Fondo Mundial para la Naturaleza), o Greenpeace²⁰¹; en lucha contra la corrupción Transparencia Internacional²⁰², Transparencia por Colombia²⁰³, etc.; en protección de los derechos de los consumidores *Consumers International*²⁰⁴, cuyo lema es “*The global voice of consumers*”, o la Confederación Colombiana de Consumidores²⁰⁵, etc.

En una menor escala, algunas Organizaciones No Gubernamentales - ONGs han llegado a desarrollar estándares y mecanismos de certificación para productos que se comercian internacionalmente, como por ejemplo el café orgánico y la madera de construcción cosechada de forma sostenible. Algunas empresas han establecido normas y marcos regulatorios en varias industrias, que abarca desde el sistema de notas de crédito de la Sociedad para las Telecomunicaciones Financieras Interestatales Mundiales, *Society of Worldwide Interbank Financial Telecommunication*, SWIFT²⁰⁶, por sus siglas en inglés, hasta los estándares del <Cotton Pact> y otros para la elaboración de artículos deportivos, liderado por la Asociación de Trabajo Equitativo, *Fair Labor Association*²⁰⁷. Un ejemplo de un órgano regulatorio privado que está menos conectado con la acción estatal o inter-estatal es la Agencia Mundial Antidopaje, AMA²⁰⁸, cuyo nombre en inglés es la *World Anti-Doping Agency*, WADA, organización de carácter privado, creada en 1999 para promover, coordinar y monitorear la lucha contra el dopaje en el deporte en todas sus formas, que bajo el lema <Juego Limpio>, está financiada por los países que hacen parte del Comité Olímpico Internacional²⁰⁹, COI, y que se encarga de aplicar cuidadosamente estándares del debido proceso al tratar los casos de atletas que se sospecha han utilizado sustancias prohibidas, y que culmina en el sistema de apelación de la Corte Internacional de Arbitraje para el Deporte²¹⁰, otro órgano de carácter privado. Esos principios de derecho privado internacional vienen a ser “*una especie de bisagra que dinamiza al derecho permitiendo una evolución progresiva.*”²¹¹

Aún hace falta establecer verdaderos principios que rijan el Derecho Administrativo Global, aunque ya ha tomado carrera el derecho a ser oído y vencido en juicio; sumado a la necesidad de expedir decisiones razonadas; el derecho a la revisión de dichas decisiones, la Proporcionalidad, la Racionalidad de Medios-Fines, la Evasión de Medios Restrictivos Innesarios, etc., aceptados por el Comité Olímpico Internacional –recordemos que los aplicó en el caso de María Luisa Calle, cuando

²⁰⁰ <http://www.wwf.org.co/> En material de Derecho Administrativo Global, desarrollan el Programa Gobernanza y Medios de Vida Sostenible, “*que articula un conjunto de estrategias y herramientas conceptuales, técnicas y metodológicas que se comparten, intercambian, promueven y diseminan con actores clave, tanto comunitarios como institucionales para fortalecimiento de una gobernanza efectiva, que garanticen de manera el mantenimiento de la integridad ecológica de los bosques, ecosistemas de agua dulce y ecosistemas marinos y estilos de vida sostenible*”.

²⁰¹ <http://www.greenpeace.org/colombia/es/>

²⁰² www.transparency.org

²⁰³ <http://www.transparenciacolombia.org.co/>

²⁰⁴ <http://www.consumersinternational.org/>

²⁰⁵ <http://www.ccconsumidores.org.co/>

²⁰⁶ Con sede en Bélgica, más información puede obtenerse en www.swift.com, recuperada el 8 de noviembre de 2012.

²⁰⁷ www.fairlabor.org, recuperada el 9 de noviembre de 2012. En su informe de 2011, publicado en julio de 2012, reporta por ejemplo, que no certificó a la firma Brands porque ésta no garantiza que sus productos sean fabricados en condiciones de libertad y no violación de derechos laborales; en cambio, aparecen como firmas certificadas, entre otras, Adidas Group, Liz Clairbone, Nike, Puma, Patagonia, etc.

²⁰⁸ www.wada-ama.org, recuperada el 8 de noviembre de 2012.

²⁰⁹ <http://www.olympic.org/>

²¹⁰ <http://www.tas-cas.org/>

²¹¹ PAMPILLO BALIÑO, Juan Pablo, Art. Cit., p. 18.

vivió el momento más difícil de su carrera deportiva en 2004, cuando, tras ser declarada culpable por un supuesto positivo en la prueba antidopaje en la prueba por puntos de los Juegos Olímpicos de Atenas, le fue retirada la medalla de Bronce que había conseguido y, tras una ardua lucha por recuperarla, se vio recompensada en 2005 cuando el 13 de noviembre el presidente Uribe se la impuso nuevamente luego de ser absuelta por el comité de los Juegos previamente el 19 de octubre del mismo año.²¹²

Otro aspecto para ser tenido en cuenta es el de la denominada “glocalización”, aquella mezcla del derecho local con el derecho global, generalizada por el sociólogo alemán Ulrich Beck, que implica la dinámica tensión entre globalización y localismos, y que según Pampillo, “*ha dado lugar al desdibujamiento de la <imagen piramidal> de un ordenamiento jurídico estatal jerarquizado, perfilándose en su lugar <redes horizontales> colaborativas*”²¹³, que dan origen a prácticas supranacionalizadoras y a una combinación de energías que, de acuerdo con Miguel Carbonell, “*poseen efectos disgregadores*”²¹⁴ y que en lugar de la tradicional pirámide invertida, lo que genera es un <rombo invertido discontinuo> y además, una “tendencia descodificadora”, que será muy difícil poner en orden.

Finalmente,

- e. En la *administración internacional*, ejercida por las organizaciones formales intergubernamentales establecidas por un tratado o acuerdo ejecutivo, como por ejemplo, el Comité de Seguridad de la Organización de Naciones Unidas²¹⁵, ONU y sus Comités²¹⁶, donde se “*adoptan legislación subsidiaria, toman decisiones vinculantes relacionadas a países en particular (mayormente en forma de sanciones), e incluso tienen incidencia directa sobre los individuos a través de las sanciones dirigidas y la lista relacionada de personas que se estima responsables de amenazas a la paz internacional. De modo similar, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados*²¹⁷ *ha asumido varias otras tareas regulatorias y administrativas, como la determinación del estatuto de refugiado y la administración de campos de refugiados en muchos países. Otros ejemplos los constituyen la evaluación de los riesgos globales para la salud y la publicación de advertencias previas por parte de la Organización Mundial de la Salud...*”

Aquí también entran disposiciones en contra del terrorismo, el narcotráfico, el lavado de activos y la corrupción, sometidas, por ejemplo al Grupo de Acción Financiera Internacional – GAFI²¹⁸ de la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo - OCDE²¹⁹ y el GAFISUD del cual hace parte Colombia; la IOSCO, Organización Internacional de Comisiones de Valores, etc., que hacen recomendaciones a organismos como nuestra unidad de Información y Análisis

²¹² http://es.wikipedia.org/wiki/Mar%C3%ADa_Luisa_Calle

²¹³ PAMPILLO BALIÑO, Juan Pablo, Art. Cit., p. 12.

²¹⁴ PAMPILLO BALIÑO, Juan Pablo, Art. Cit., p. 12.

²¹⁵ <http://www.un.org/es/sc/>

²¹⁶ <http://www.un.org/es/sc/subsidiary/>, recuperada el 20 de noviembre de 2012.

²¹⁷ <http://www.acnur.org/t3/>

²¹⁸ www.farf-gafi.org

²¹⁹ Colombia reguló su participación en la OCDE y creó un punto nacional de esa organización, de acuerdo con los decretos 1192 y 1400 de 2012. Su ingreso formal se produjo el 30 de mayo de 2012, para lo cual viajaron a París el Presidente Juan Manuel Santos y el Ministro de Hacienda y Crédito Público Mauricio Cárdenas Santamaría.

Financiero – UIAF, organismo adscrito como Unidad Administrativa Especial – UAE del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, etc.

Según lo señala KINSBURY, “en algunas áreas de administración regulatoria, como la seguridad internacional, todavía pisa fuerte la visión clásica en el sentido de que la gobernanza global se dirige hacia la conducta de los gobiernos hacia otros gobiernos, más que hacia actores privados”, aunque en Colombia, la creciente privatización de las actividades de seguridad internacional, como el uso creciente de contratistas privados para llevar a cabo funciones estatales tradicionales como la ocupación militar de Irak, o el envío de militares en retiro colombianos a Afganistán, hecho bastante conocido, así como en contrario, la intromisión en su momento de contratistas israelíes que apoyaron la <capacitación> de grupos irregulares, incluiría la necesidad de efectuar un control más exhaustivo sobre estas actividades, podría decirse, de <apoyo técnico>.

CONCLUSIÓN:

El estado actual del derecho global, no puede desconocer los avances de la integración americana, por ser la más próxima a nosotros y con la que tenemos mayor identidad y en la que la “glocalización” continental juega un papel fundamental, pues nuestra riqueza multicultural y multiétnica –como diría Peter Haberle-²²⁰, unida al deseo del mejoramiento de la calidad de vida de nuestras personas, hace que esa integración deseada sea probable cuando se supere la brecha de desprotección de los derechos constitucionales fundamentales y la colaboración entre nuestras naciones sea una realidad, un <futuro deseable>²²¹.

El único mecanismo adecuado que hasta ahora ha tenido mayores efectos dentro del régimen nacional, ha sido la rendición de cuentas. El Consejo Nacional de Política Económica y Social - CONPES²²², mediante Documento 3654, ha adoptado la política de rendición de cuentas dirigida a las entidades de la rama ejecutiva en el orden nacional según se establece en los artículos 38 y 39 de la Ley 489 de 1998, así como a los servidores públicos de acuerdo con lo señalado en el artículo 123 de la Constitución Política. Esa rendición de cuentas sirve para ponderar y prevenir ciertos comportamientos en la administración en el marco de una planeación estratégica o prospectiva, que tenga como meta la buena marcha de la administración pública.

Prácticamente se podría decir que esos propósitos son parte de ese nuevo y creciente orden jurídico mundial, que hace cada vez más abultadas las normatividades nacionales. Así, encontramos diferentes aspectos que poco a poco van enriqueciendo la denominada <nueva arquitectura de la gobernanza mundial>, el Derecho Administrativo Global y que nos permitirán en un futuro, hablar de la privatización de la gerencia pública y de un nuevo bloque de constitucionalidad de origen privado, como fruto de la acción conjunta de los particulares y del Estado en la gobernanza y en el ejercicio del <ius commune>²²³, que nos es más que el desarrollo del denominado <Pacto Global>.

²²⁰ PAMPILLO BALIÑO, Juan Pablo, Art. Cit., p. 31.

²²¹ PAMPILLO BALIÑO, Juan Pablo, Art. Cit., p. 32.

²²² <http://www.dnp.gov.co/CONPES.aspx>

²²³ PAMPILLO BALIÑO, Juan Pablo. *El Derecho de la Integración Americana: una invitación a los juristas a conformar un nuevo ius commune*, en: PAMPILLO BALIÑO, Juan Pablo y, RABINOVICH-BERKMAN, Ricardo. *Derecho Supranacional, Globalización e Integración Jurídica*. Obra Jurídica Enciclopédica en Homenaje a la Escuela Libre de Derecho en su Primer Centenario. Editorial Porrúa y Centro de Investigación e Informática Jurídica de la Escuela Libre de Derecho, México, D.F., 2012, pp. 375-396.

Según lo señala KINSBURY, “*en algunas áreas de administración regulatoria, como la seguridad internacional, todavía pisa fuerte la visión clásica en el sentido de que la gobernanza global se dirige hacia la conducta de los gobiernos hacia otros gobiernos, más que hacia actores privados*”, aunque en Colombia, la creciente privatización de las actividades de seguridad internacional, como el uso creciente de contratistas privados para llevar a cabo funciones estatales tradicionales como la ocupación militar de Irak, o el envío de militares en retiro colombianos a Afganistán, hecho bastante conocido, así como en contrario, la intromisión en su momento de contratistas israelíes que apoyaron la <capacitación> de grupos irregulares, incluiría la necesidad de efectuar un control más exhaustivo sobre estas actividades, podría decirse, de <apoyo técnico>.

El estado actual del derecho global, no puede desconocer los avances de la integración americana, por ser la más próxima a nosotros y con la que tenemos mayor identidad y en la que la “glocalización” continental juega un papel fundamental, pues nuestra riqueza multicultural y multiétnica –como diría Peter Haberer²²⁴, unida al deseo del mejoramiento de la calidad de vida de nuestras personas, hace que esa integración deseada sea probable cuando se supere la brecha de desprotección de los derechos constitucionales fundamentales y la colaboración entre nuestras naciones sea una realidad, un <futuro deseable>, como diría Pampillo²²⁵.

El único mecanismo adecuado que hasta ahora ha tenido mayores efectos dentro del régimen nacional, ha sido la rendición de cuentas. El Consejo Nacional de Política Económica y Social - CONPES²²⁶, mediante Documento 3654, ha adoptado la política de rendición de cuentas dirigida a las entidades de la rama ejecutiva en el orden nacional según se establece en los artículos 38 y 39 de la Ley 489 de 1998, así como a los servidores públicos de acuerdo con lo señalado en el artículo 123 de la Constitución Política. Esa rendición de cuentas sirve para ponderar y prevenir ciertos comportamientos en la administración en el marco de una planeación estratégica o prospectiva, que tenga como meta la buena marcha de la administración pública.

El Documento surgió en 2004 al interior del Departamento Nacional de Planeación - DNP, como resultado de la acción conjunta de varias entidades y la consultoría externa con Transparencia por Colombia, para ampliar el mandato de “SINERGIA”, el Sistema Nacional de Seguimiento a la Gestión y Evaluación de Resultados, creado en 1994. Inicialmente, con el documento CONPES 3294 de 2004 se reforma el sistema y se le da el mandato de hacer seguimiento, evaluación y rendición de cuentas, lo que contó con el apoyo a través del Banco Interamericano de Desarrollo, BID, que apoyó el estudio inicial. Adicionalmente, para la elaboración del documento de política, se conformó un grupo de trabajo liderado por el DNP, el Departamento Administrativo de la Función Pública, DAFP, el Programa Presidencial de Modernización, Eficiencia, Transparencia y Lucha contra la Corrupción, PPLC, y el Ministerio del Interior y de Justicia, MIJ. Así mismo, como parte del proceso consultivo para validar las conclusiones alcanzadas, se involucró a todas las entidades y organismos líderes de cada uno de los diversos sectores de la Administración.

El marco jurídico del Auto Control está en la misma Constitución, la cual garantiza la información para la rendición de cuentas y establece los principios de democracia participativa, soberanía popular, y el derecho a conformar, ejercer y controlar el poder

²²⁴ PAMPILLO BALIÑO, Juan Pablo, Art. Cit., p. 31.

²²⁵ PAMPILLO BALIÑO, Juan Pablo, Art. Cit., p. 32.

²²⁶ <http://www.dnp.gov.co/CONPES.aspx>

público en sus artículos 1, 2, 3 y 40. Igualmente establece un conjunto de medios para garantizar el ejercicio de esos derechos, relacionados con la rendición social de cuentas, tales como: la tutela, art. 86; la acción de cumplimiento, art. 87; y la acción popular, art. 88; el derecho de petición, art. 23; el derecho a acceder a documentos públicos oficiales, art. 74, etc.

Así mismo, la Convención Interamericana de Lucha Contra la Corrupción, que ha sido ratificada por Colombia, contiene compromisos en materia de participación ciudadana, acceso a la información, mecanismos de consulta a los ciudadanos y seguimiento participativo a la gestión pública, y el mecanismo de seguimiento a la corrupción, MESICIC, el cual compete a un Comité de Expertos de los Estados miembros que ha hecho recomendaciones en esta materia, así como en la Convención de Naciones Unidas Contra la Corrupción, en la Carta Iberoamericana de la Participación Ciudadana, adoptada por el Gobierno colombiano en 2009 y en diversas normas nacionales, que poco a poco se han expedido con la influencia del nuevo Derecho Administrativo Global.

En cuanto a la rendición de cuentas a la ciudadanía esta se concibe como el deber que tienen las autoridades de la administración pública de responder públicamente, ante las exigencias que haga la ciudadanía, por el manejo de los recursos, las decisiones y la gestión realizada en el ejercicio del poder que les ha sido delegado²²⁷.

El Documento CONPES 3654, señala que en su acepción general **la rendición de cuentas** es la obligación de un actor de informar y explicar sus acciones a otro(s) que tiene el derecho de exigirla, debido a la presencia de una relación de poder, y la posibilidad de imponer algún tipo de sanción por un comportamiento inadecuado o de premiar un comportamiento destacado²²⁸.

La rendición de cuentas entonces implica un proceso permanente de “responsabilización” de la administración pública ante la sociedad como consecuencia del control social que pueden realizar los ciudadanos, como titulares de la soberanía, a través de audiencias públicas de rendición de cuentas, veedurías ciudadanas, el derecho de acceso a la información pública – DAIP, el cabildo abierto o la participación en consejos comunitarios o acuerdos para la prosperidad.

La Contraloría General ha organizado un ejercicio denominado “auditorías articuladas” con organizaciones de la Sociedad Civil. Estas auditorías “*son una estrategia del Control Fiscal Participativo, en la que las Organizaciones de la Sociedad Civil que conocen de la entidad auditada, apoyan el proceso auditor en algunas de sus etapas.*” Se definen como “*la unión del control fiscal con el control ciudadano, lo cual coincide bastante bien con la definición de rendición de cuentas diagonal.*”

En términos políticos, la rendición de cuentas es “*el conjunto de estructuras (conjunto de normas jurídicas y de instituciones responsables de informar, explicar y enfrentar premios o sanciones por sus actos), prácticas (acciones concretas adelantadas por las instituciones, los servidores públicos, la sociedad civil y la ciudadanía en general) y resultados (productos y consecuencias generados a partir de las prácticas) mediante los*

²²⁷ COLOMBIA. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA Y DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. *Audiencias Públicas en la Ruta de Rendición de Cuentas a la Ciudadanía de la Administración Pública Nacional*. Imprenta Nacional, Bogotá, D.C., 2009.

²²⁸ COLOMBIA. CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL, CONPES, Documento 3654, en: www.dnp.gov.co

cuales, las organizaciones estatales y los servidores públicos informan, explican y enfrentan premios o sanciones por sus actos a otras instituciones públicas, organismos internacionales y a los ciudadanos y la sociedad civil, quienes tienen el derecho de recibir información y explicaciones y la capacidad de imponer sanciones o premios, al menos simbólicos”, como señala el CONPES.

Los componentes de la rendición de cuentas son la información, el diálogo y los incentivos, que el Departamento Administrativo de la Función Pública explica así:

- El diálogo, se refiere a la sustentación de las acciones, a la presentación de los diagnósticos y las interpretaciones, a la exposición de los criterios utilizados para tomar decisiones, e implica, por tanto, la existencia de diálogo y la posibilidad de incidencia de otros actores en las decisiones a tomar.
- La información es la disponibilidad, exposición y difusión de los datos, estadísticas, documentos, informes, etc., sobre las funciones a cargo de la institución o servidor, desde el momento de la planeación hasta las fases de control y evaluación²²⁹.
- Los incentivos consisten en la existencia de mecanismos de corrección de las acciones, de estímulo por su adecuado cumplimiento, o de castigo por el mal desempeño.

Así mismo, hay varios **tipos de rendición de cuentas**, previstas por el DAFP, gracias a la actual influencia del Derecho administrativo Global en nuestra administración pública:

- ✗ **Vertical: Electoral y Social.**
- ✗ **Horizontal: De equilibrio y Asignada.**
- ✗ **Diagonal.**
- ✗ **Interna.**
- ✗ **Entre Niveles Territoriales.**
- ✗ **Externa.**

Esos tipos de rendición de cuentas los trataré en un núcleo específico.

III. PRINCIPIOS DEL CÓDIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y PRINCIPIOS DE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA.

²²⁹ La información, en Colombia, se clasifica de la siguiente manera:

- Información de carácter histórico y, por tanto pública: Aquella que ha sido clasificada como reservada, pero que después de treinta años adquiere este carácter para ser consultada por cualquier ciudadano.
- Información privada: por pertenecer al ámbito privado, sólo puede ser obtenida y ofrecida por orden judicial en cumplimiento de sus funciones. Ejemplo: Los libros de los comerciantes o las historias clínicas.
- Información pública: así calificada por la Constitución o la ley, pudiendo ser obtenida u ofrecida sin reserva alguna y sin importar que la información sea general, personal o privada. Aquí caben todos los documentos públicos, a los cuales se refiere el artículo 74 de la Constitución; las sentencias ejecutoriadas, los datos sobre estado civil de las personas, etc.
- Información reservada: es personal, pero posee una más estrecha relación con los derechos fundamentales de su titular. Se denomina también como la información de <datos sensibles> como filiación política, religión, orientación sexual, etc.
- Información semi privada: Aquella que por versar sobre información personal o impersonal y no estar comprendida en la clasificación anterior, presenta para su conocimiento o acceso un grado mínimo de limitación y sólo puede ser obtenida u ofrecida por orden de autoridad administrativa en cumplimiento de sus funciones o en el marco de los principios del habeas data. Ejemplo: los datos referentes al comportamiento financiero de las personas o a su seguridad social.

Ya hablamos en el acápite anterior, acerca de las fuentes y, en ellas, de los principios generales del Derecho como fuente del Derecho Administrativo. Por eso, antes que nada, vale la pena decir que el Derecho Administrativo es autónomo y como tal, posee sus propios principios.

Como rama autónoma del Derecho, Libardo Rodríguez²³⁰ lo explica así:

1° El Derecho Administrativo es autónomo, ya que él puede establecer principios y normas especiales para la administración, diferentes de los principios y normas que rigen la actividad de los particulares.

2° En algunos casos, el Derecho Administrativo, con fundamento en su autonomía, establece efectivamente principios y normas especiales para la administración, con lo cual presenta caracteres de originalidad. Por ejemplo, en materia de contratos, el Derecho Administrativo prevé que la administración puede, ante algunas situaciones, darlos por terminados unilateralmente, fenómeno que es extraño al Derecho común. Otro ejemplo: en materia de responsabilidad extracontractual, el Derecho Administrativo ha creado las teorías de la culpa o falla del servicio y del daño antijurídico para fundamentar la responsabilidad del estado de manera diferente a la responsabilidad de los particulares.

3° Otras veces, el Derecho Administrativo utiliza su autonomía, pero no para establecer principios y normas originales, sino que copia los principios y normas del Derecho común. En algunos casos, esa copia del Derecho común la hace valiéndose de una manifestación expresa y clara, como cuando, en relación con algún aspecto, se remite a las normas del Código Civil, el Código de Comercio u otro estatuto del Derecho común. En otros casos, el Derecho Administrativo copia los principios y normas del Derecho común sin decirlo expresamente, como sucedía en los artículos 11 y 19 del decreto 1848 de 1969 que forma parte del estatuto prestacional de los empleados oficiales, en los cuales se definían los conceptos de enfermedad profesional y accidente de trabajo de manera esencialmente idéntica a las definiciones consagradas en los artículos 199 y 200 del Código Sustantivo del Trabajo. No obstante, dichos artículos fueron derogados por el decreto 1295 de 1994, que en sus artículos 9° y 11 unificó las definiciones de los citados conceptos y extendió su aplicación al sector público y al privado. Finalmente, tales definiciones fueron posteriormente declaradas inexequibles por la Corte Constitucional por exceso en el ejercicio de las facultades extraordinarias.

4° Finalmente, atendida la juventud del Derecho Administrativo y el gran número de situaciones nuevas que se presentan en la actividad de la administración, en muchos casos el Derecho Administrativo no ha previsto normas aplicables. Ante esos vacíos, la autonomía del Derecho Administrativo sirve para que se cree y aplique un principio o norma especial y original para el caso, o para que se dé aplicación, por analogía, a los principios y normas que regulen situaciones análogas en el Derecho común.

Gordillo²³¹, sin embargo dice que “las normas y principios que son objeto de estudio por parte del Derecho Administrativo no forman,... un verdadero sistema coherente, sino tan sólo un conjunto de normas jurídicas positivas, de principios de Derecho público y de reglas jurisprudenciales, frecuentemente asistemáticas.” Como vemos, es una posición

²³⁰ RODRÍGUEZ, Libardo, Op. Cit., p. 21.

²³¹ GORDILLO, Agustín, Op. Cit., p. V-7.

discutible, lo mismo que decir que por ser un Derecho joven, “no siempre resulta convincente en sus construcciones.”²³²

Jorge Enrique Ayala Caldas²³³, dice que la autonomía del Derecho Administrativo, “consiste en regular en forma independiente de otras ramas del Derecho algunos fenómenos, que se manifiestan a través de la situación jurídica del funcionario público, la condición jurídica del dominio público, el régimen contractual o de la responsabilidad de la administración, la teoría del riesgo en asuntos de responsabilidad o la imprevisión en materia contractual, entre muchos otros. La autonomía del Derecho Administrativo se expresa por su carácter derogatorio del Derecho común, oponiendo la gestión pública a la gestión privada de la administración. Aparece también la autonomía del Derecho Administrativo, cuando éste tiene prerrogativas exorbitantes del Derecho común, tales como el Derecho de expropiar, de requisar, de expedir reglamentos de policía, de utilizar incluso la fuerza para ejecutar sus propias decisiones.”

Podríamos también agregar, al tenor de lo expuesto por el profesor Ayala, que principalmente, el Derecho Administrativo utiliza su autonomía para:

- Consagrar principios, normas y reglas especiales para la administración pública, en la cual ésta se encuentra en ventaja en relación con los particulares.
- Especificar que los principios, reglas y normas del Derecho privado, se pueden aplicar en las relaciones de la administración pública, cuando existen vacíos legales.
- Establecer principios, reglas y normas especiales que se aplicarán a la administración pública por supuesto diferentes a las aplicables a la administración privada o a los particulares.
- Reproducir principios, reglas y normas del Derecho privado.

Los Principios del C.C.A. de 1984 son una importante fuente del Derecho Administrativo, que se encuentran explicados en el mismo texto del articulado:

- Principio de celeridad,
- Principio de contradicción.
- Principio de economía,
- Principio de eficacia,
- Principio de imparcialidad,
- Principio de publicidad,

A esos cinco principios clásicos de “economía, celeridad, eficacia, imparcialidad y publicidad” que se enumeraban en el Código de 1984, en el año 2011 se agregaron otros siete “igualdad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, coordinación”, sustituyéndose el principio enunciado como de “contradicción” por el de “debido proceso”, a través de una enumeración extensa de principios tanto en la parte sustantiva, como de la parte procesal, que, como dice Allan R. Brewer-Carías, “tiene la ventaja de permitir al juez contencioso administrativo ejercer un control más efectivo y con mayor amplitud en relación con la actividad administrativa”²³⁴.

²³² *Ibíd.*, p. V.8.

²³³ AYALA CALDAS, Jorge Enrique. *Elementos de Derecho Administrativo General*. Ediciones Doctrina y Ley. Bogotá, D.C., 1999. ISBN. 958-676-078-2, p. 33.

²³⁴ BREWER-CARIÁS, Allan R. *Los Principios Generales del Procedimiento Administrativo en la Ley 1437 de 2011 contentiva del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo de Colombia*, en: CANÓNICO SARABIA, Alejandro (Coordinador). *Visión Actual de los Procedimientos Administrativos*. Editorial Jurídica Venezolana, 2011, pp. 13-48.

En el texto del Código de 1984, los artículos 2 y 3 se referían a los principios, así:

Art. 2º.-Objeto. *Los funcionarios tendrán en cuenta que la actuación administrativa tiene por objeto el cumplimiento de los cometidos estatales como lo señalan las leyes, la adecuada prestación de los servicios públicos y la efectividad de los Derechos e intereses de los administrados, reconocidos por la ley.*

Art. 3º.- Principios orientadores. *Las actuaciones administrativas se desarrollarán con arreglo a los principios de economía, celeridad, eficacia, imparcialidad, publicidad y contradicción y, en general, conforme a las normas de esta parte primera.*

En virtud del principio de economía, se tendrá en cuenta que las normas de procedimiento se utilicen para agilizar las decisiones, que los procedimientos se adelanten en el menor tiempo y con la menor cantidad de gastos de quienes intervienen en ellos, que no se exijan más documentos y copias que los estrictamente necesarios, ni autenticaciones ni notas de presentación personal sino cuando la ley lo ordene en forma expresa.

En virtud del principio de celeridad, las autoridades tendrán el impulso oficioso de los procedimientos, suprimirán los trámites innecesarios, utilizarán formularios para actuaciones en serie cuando la naturaleza de ellas lo haga posible y sin que ello releve a las autoridades de la obligación de considerar todos los argumentos y pruebas de los interesados.

El retardo injustificado es causal de sanción disciplinaria, que se puede imponer de oficio o por queja del interesado, sin perjuicio de la responsabilidad que pueda corresponder al funcionario.

En virtud del principio de eficacia, se tendrá en cuenta que los procedimientos deben lograr su finalidad, removiendo de oficio los obstáculos puramente formales y evitando decisiones inhibitorias. Las nulidades que resulten de vicios de procedimiento podrán sanearse en cualquier tiempo (de oficio o) a petición del interesado.²³⁵

En virtud del principio de imparcialidad, las autoridades deberán actuar teniendo en cuenta que la finalidad de los procedimientos consiste en asegurar y garantizar los Derechos de todas las personas sin ningún género de discriminación; por consiguiente, deberán darles igualdad de tratamiento, respetando el orden en que actúen ante ellos.

En virtud del principio de publicidad las autoridades darán a conocer sus decisiones mediante las comunicaciones, notificaciones o publicaciones que ordenan este Código y la Ley

En virtud del principio de contradicción, los interesados tendrán oportunidad de conocer y de controvertir esas decisiones por los medios legales.

²³⁵ El inciso 5º fue parcialmente declarado inexecutable por la Corte Suprema de Justicia, mediante sentencia del 17 de octubre de 1984, respecto de la parte que dice: "de oficio o".

Estos principios servirán para resolver las cuestiones que puedan suscitarse en la aplicación de las reglas de procedimiento.

Las autoridades deberán observar estrictamente los principios consagrados en este artículo, al expedir los reglamentos internos de que tratan los artículos 1º de la ley 58 de 1982 y 32 de este Código.

Con ocasión de la Reforma al Código Contencioso Administrativo, el nuevo Código, Ley 1437 de 2011, ha incluido en su artículo 3º un acápite sobre los trece principios de las actuaciones administrativas, al siguiente tenor:

- buena fe,
- celeridad.
- coordinación,
- debido proceso,
- economía,
- eficacia,
- igualdad,
- imparcialidad,
- moralidad,
- participación,
- publicidad,
- responsabilidad y,
- transparencia.

La norma dice así:

Artículo 3º. Principios. *Todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la Parte Primera de este Código y en las leyes especiales.*

Las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad.

1. *En virtud del principio del debido proceso, las actuaciones administrativas se adelantarán de conformidad con las normas de procedimiento y competencia establecidas en la Constitución y la ley, con plena garantía de los derechos de representación, defensa y contradicción.*

En materia administrativa sancionatoria, se observarán adicionalmente los principios de legalidad de las faltas y de las sanciones, de presunción de inocencia, de no reformatio in pejus y non bis in idem.

2. *En virtud del principio de igualdad, las autoridades darán el mismo trato y protección a las personas e instituciones que intervengan en las actuaciones bajo su conocimiento. No obstante, serán objeto de trato y protección especial las personas que por su condición económica, física o mental se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta.*

3. *En virtud del principio de imparcialidad, las autoridades deberán actuar teniendo en cuenta que la finalidad de los procedimientos consiste en asegurar y garantizar los derechos de todas las personas sin discriminación alguna y sin tener en consideración factores de afecto o de interés y, en general, cualquier clase de motivación subjetiva.*

4. *En virtud del principio de buena fe, las autoridades y los particulares presumirán el comportamiento leal y fiel de unos y otros en el ejercicio de sus competencias, derechos y deberes.*

5. *En virtud del principio de moralidad, todas las personas y los servidores públicos están obligados a actuar con rectitud, lealtad y honestidad en las actuaciones administrativas.*

6. *En virtud del principio de participación, las autoridades promoverán y atenderán las iniciativas de los ciudadanos, organizaciones y comunidades encaminadas a intervenir en los procesos de deliberación, formulación, ejecución, control y evaluación de la gestión pública.*

7. *En virtud del principio de responsabilidad, las autoridades y sus agentes asumirán las consecuencias por sus decisiones, omisiones o exlimitación de funciones, de acuerdo con la Constitución, las leyes y los reglamentos.*

8. *En virtud del principio de transparencia, la actividad administrativa es del dominio público, por consiguiente, toda persona puede conocer las actuaciones de la administración, salvo reserva legal.*

9. *En virtud del principio de publicidad, las autoridades darán a conocer al público y a los interesados, en forma sistemática y permanente, sin que medie petición alguna, sus actos, contratos y resoluciones, mediante las comunicaciones, notificaciones y publicaciones que ordene la ley, incluyendo el empleo de tecnologías que permitan difundir de manera masiva tal información de conformidad con lo dispuesto en este Código. Cuando el interesado deba asumir el costo de la publicación, esta no podrá exceder en ningún caso el valor de la misma.*

10. *En virtud del principio de coordinación, las autoridades concertarán sus actividades con las de otras instancias estatales en el cumplimiento de sus cometidos y en el reconocimiento de sus derechos a los particulares.*

11. *En virtud del principio de eficacia, las autoridades buscarán que los procedimientos logren su finalidad y, para el efecto, removerán de oficio los obstáculos puramente formales, evitarán decisiones inhibitorias, dilaciones o retardos y sanearán, de acuerdo con este Código las irregularidades procedimentales que se presenten, en procura de la efectividad del derecho material objeto de la actuación administrativa.*

12. *En virtud del principio de economía, las autoridades deberán proceder con austeridad y eficiencia, optimizar el uso del tiempo y de los*

demás recursos, procurando el más alto nivel de calidad en sus actuaciones y la protección de los derechos de las personas.

13. En virtud del principio de celeridad, las autoridades impulsarán oficiosamente los procedimientos, e incentivarán el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, a efectos de que los procedimientos se adelanten con diligencia, dentro de los términos legales y sin dilaciones injustificadas.

Igualmente, se encuentran consignados en este nuevo Código y en el inciso segundo del numeral 1º del artículo 3º, cuatro principios materia administrativa sancionatoria, los cuales se observarán adicionalmente:

- legalidad de las faltas y de las sanciones,
- *no reformatio in pejus*,
- *non bis in idem* y,
- presunción de inocencia.

Hay que hacer notar que la motivación en los actos Administrativos: Por la publicidad y la contradicción, y más aún en los actos de gobierno que sancionan servidores públicos, la regla general es que los Actos Administrativos deben motivarse. Este postulado tiene la suficiente gravedad como para ser defendido a través de la acción de tutela, como lo estableció la Corte Constitucional, en la Sentencia T-974 de 2006.

Se agregan además los siguientes principios, derivados de la ley y la doctrina:

- * Principio de descentralización,
 - * Principio de interés general,
 - * Principio de legalidad,
 - * Principio de moralidad (que aparece como nuevo en el Código de 2011, Ley 1437) y,
 - * Principio de separación de poderes.
-
- **Principio de descentralización**, para poder distribuir las competencias administrativas y sus funciones. Según Younes²³⁶, *este principio informa notoriamente la organización administrativa colombiana, y se traduce en las conocidas modalidades de descentralización territorial (entidades territoriales) y la descentralización por servicios (entidades descentralizadas).*
 - **Principio de interés general**, hacia el cual se orienta la actividad administrativa que debe además propender por la búsqueda del bien común y del interés colectivo, social o general sobre los intereses individuales.
 - **Principio de legalidad**, ya que la actividad administrativa se debe someter al imperio jerarquizado de la ley. Ayala²³⁷, dice que para el profesor Eustorgio Sarria, *“consiste en que la conducta de los gobernantes, revelada en actos y hechos Administrativos, ajuste con la norma legal superior y anterior, o sea con el reglamento del respectivo servicio.”* Precisamente nuestra Constitución recoge este principio, al advertir en su artículo 6 una obligación para las autoridades públicas:

²³⁶ YOUNES, Diego, Op. Cit., p. 9.

²³⁷ AYALA CALDAS, Jorge Enrique, Op. Cit., p. 52.

ARTÍCULO 60. Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.

- **Principio de moralidad**, advirtiendo que la función administrativa debe adelantarse cumpliendo parámetros rigurosos en materia de rectitud, ética y moral. La Ley 58 de 1982, consagró los principios de la buena administración, dentro de los cuales aparecen la celeridad, la economía, la imparcialidad y la eficacia.
- **Principio de separación de poderes**, que de acuerdo con nuestro artículo 113 Superior, pretende una división clásica de los poderes públicos y su cooperación armónica.

ARTÍCULO 113. Son Ramas del Poder Público, la legislativa, la ejecutiva, y la judicial.

Además de los órganos que las integran existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado. Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines.

Ellos, lógicamente se complementan con los “principios generales del Derecho”, que siendo del Derecho natural, únicamente se enlistarán aquí para el caso colombiano:

- El abuso de los Derechos,
- El debido proceso para ser juzgado,
- El respeto de los Derechos adquiridos,
- La buena fe,
- La igualdad ante la ley o ante las cargas públicas,
- La irretroactividad de los actos Administrativos,
- La obligatoriedad de los contratos y,
- Los Derechos absolutos de la personalidad.

Como un desarrollo especial del decreto 4819 del 29 de diciembre de 2010, que creó el Fondo Adaptación como una entidad descentralizada del orden nacional con personería jurídica, autonomía presupuestal y financiera, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con el objeto de atender la recuperación, construcción y reconstrucción de las zonas afectadas por el fenómeno de “La Niña”, fue expedido el decreto 2962 del 18 de agosto de 2011, por medio del cual se crearon unos principios especiales de contratación para este Fondo. Es un caso atípico, pero que, precisamente por ello, debemos mencionar aquí.

En dicha disposición, el artículo 1º, dispuso que los contratos que celebre el Fondo Adaptación se rigen por los siguientes once principios:

- **Análisis de Riesgos.** En cada uno de los procesos de contratación se tendrá en cuenta el análisis de riesgos, responsabilidad social, protección ambiental y seguridad. En dichos procesos se efectuará la tipificación, evaluación y asignación de riesgos.
- **Buena fe.** Las actuaciones del Fondo Adaptación se deberán ceñir a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas sus gestiones y de quienes contraten con él.

- **Calidad.** Los funcionarios del Fondo Adaptación que intervengan en la contratación, deberán buscar la calidad de todos los bienes, servicios y procedimientos, exigiendo los mejores estándares a los Contratistas.
- **Economía.** Los procesos de contratación deberán surtirse sin dilaciones ni retardos; los procedimientos serán impulsados oficiosamente por el Fondo Adaptación.
- **Equidad.** Se deberán adoptar las medidas necesarias para mantener, durante el desarrollo del contrato, las condiciones técnicas, económicas y financieras existentes en el momento de su celebración.
- **Igualdad.** Este principio confiere a los sujetos contratantes una igualdad de trato en los procesos contractuales, en procura de garantizar los derechos y obligaciones de todos los participantes.
- **Planeación.** Todo trámite contractual deberá corresponder a un plan previo y coordinado para contribuir en forma eficiente al cumplimiento de la finalidad del Fondo Adaptación.
- **Publicidad.** Todos los procesos contractuales del Fondo de Adaptación serán públicos, salvo reserva legal y/o reglamentaria excepcional y debidamente motivada. En la página web de la entidad y en el Secop se publicará toda la información necesaria para proponentes e interesados.
- **Selección objetiva.** La selección de los contratistas se efectuará siguiendo unos procedimientos previamente establecidos, divulgados y conocidos que permitan seleccionar la oferta más favorable para los intereses del Fondo.
- **Solemnidad del contrato.** Todos los contratos del Fondo constarán en documentos escritos, proscribiendo toda posibilidad de contratación verbal.
- **Transparencia.** El principio determina la probidad y pulcritud con que las partes contratantes participan en los procesos de selección, contratación y ejecución correspondientes. La información relacionada con los procesos contractuales será pública y estos se desarrollarán mediante reglas claras que puedan ser conocidas, con la debida antelación y oportunidad por los interesados.

LOS PRINCIPIOS DE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA:

Younes Moreno²³⁸ y Vidal Perdomo²³⁹, los agrupan diciendo que la actividad de la administración persigue el interés general y se sujetan al artículo 209 Superior²⁴⁰, así:

ARTÍCULO 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.

Se desarrolla entonces la norma Superior con la siguiente explicación:

²³⁸ YOUNES, Diego. pp. 11-12.

²³⁹ VIDAL PERDOMO, Jaime, Op. Cit., 10ª edición, p. 51.

²⁴⁰ OLANO, Constitución Política de Colombia Comentada y Concordada.

- Principio de Celeridad. *Las autoridades tendrán el impulso oficioso de los procedimientos, suprimirán los trámites innecesarios, utilizarán formularios para actuaciones en serie, cuando la naturaleza de ellas lo haga posible y sin que ello releve a las autoridades de la obligación de considerar todos los argumentos y pruebas de los interesados.*
- Principio de Control. *Según este principio las actividades de la función administrativa requieren vigilancia, supervisión y seguimiento. En desarrollo de este principio el artículo 269²⁴¹ de la Constitución, ordena que las entidades públicas deben diseñar y aplicar métodos y procedimientos de control interno.*

ARTÍCULO 269. En las entidades públicas, las autoridades correspondientes están obligadas a diseñar y aplicar, según la naturaleza de sus funciones, métodos y procedimientos de control interno, de conformidad con lo que disponga la ley, la cual podrá establecer excepciones y autorizar la contratación de dichos servicios con empresas privadas colombianas.

- Principio de Coordinación. *Las actividades de la administración por su complejidad creciente, precisan de un adecuado y lógico nivel de comunicación, interacción e interdependencia.*
- Principio de Delegación. *Corresponde a la ley señalar cuáles de sus funciones puede delegar el presidente, en ministros, directores de departamento Administrativo, representantes legales de las entidades descentralizadas, superintendentes, gobernadores, alcaldes y otras agencias del Estado. Agrega el artículo 211²⁴² de la Constitución Política que la ley fijará las condiciones para que las autoridades puedan delegar en sus subalternos o en otras autoridades.*

ARTÍCULO 211. La ley señalará las funciones que el Presidente de la República podrá delegar en los ministros, directores de departamentos Administrativos, representantes legales de entidades descentralizadas, superintendentes, gobernadores, alcaldes y agencias del Estado que la misma ley determine. Igualmente, fijará las condiciones para que las autoridades administrativas puedan delegar en sus subalternos o en otras autoridades. La delegación exime de responsabilidad al delegante, la cual corresponderá exclusivamente al delegatario, cuyos actos o resoluciones podrá siempre reformar o revocar aquel, reasumiendo la responsabilidad consiguiente. La ley establecerá los recursos que se pueden interponer contra los actos de los delegatarios.

- Principio de Economía. *Las normas de procedimiento deben ser utilizadas para agilizar las decisiones. Los procedimientos se deben adelantar en el menor tiempo y con la menor cantidad de gastos y no se deben exigir más documentos y copias que los estrictamente necesarios, ni autenticaciones ni notas de presentación personal sino cuando la ley lo ordene.*

²⁴¹ OLANO, Constitución Política de Colombia Comentada y Concordada.

²⁴² OLANO, Constitución.

- Principio de Eficacia. *Este principio, advierte que los procedimientos deben lograr su finalidad, removiendo de oficio los obstáculos puramente formales y evitando decisiones inhibitorias. Las nulidades que resulten de vicios de procedimiento, podrán sanearse en cualquier tiempo de oficio o a petición del interesado.*
- Principio de Igualdad. *Descansa este principio, en el tratamiento rigurosamente imparcial a todos los administrados, sin favorecer ni a individuos ni grupos.*
- Principio de Imparcialidad. *Las autoridades deberán actuar teniendo en cuenta que, la finalidad de los procedimientos consiste en asegurar y garantizar los Derechos de todas las personas sin ningún género de discriminación. Por consiguiente, deberán darles igualdad de tratamiento, respetando el orden en que actúen ante ellos.*
- Principio de Moralidad. *Según este principio, las funciones adscritas a cada servidor deben desenvolverse dentro de auténticos propósitos de servicio público, con toda honestidad y desinterés y con absoluto respeto a las normas sobre obligaciones, incompatibilidades y prohibiciones de los servidores públicos.*
- Principio de Planeación. *Este principio permite acabar con la improvisación estatal y antes bien determina que la administración pública debe diseñar para el corto, mediano y largo plazos, los medios con los que pretende satisfacer las necesidades colectivas, orientando las tareas de las entidades oficiales, señalando metas, acciones prioritarias y los recursos necesarios para el efecto.*
- Principio de Publicidad. *Las autoridades dan a conocer sus decisiones mediante las comunicaciones, notificaciones o publicaciones que ordene la ley.*

Principios generales que rigen las actuaciones de las autoridades nacionales, regionales y territoriales, en materia de planeación son:

- **Autonomía.** La Nación y las entidades territoriales ejercerán libremente sus funciones en materia de planificación con estricta sujeción a las atribuciones que a cada una de ellas se les haya específicamente asignado en la Constitución y la ley, así como a las disposiciones y principios contenidos en la presente Ley orgánica;
- **Coherencia.** Los programas y proyectos del plan de desarrollo deben tener una relación efectiva con las estrategias y objetivos establecidos en éste;
- **Conformación de los planes de desarrollo.** De conformidad con lo dispuesto en el artículo 339 de la Constitución Nacional, los planes de desarrollo de los niveles nacional y territorial estarán conformado por una parte general de carácter estratégico y por un plan de inversiones de carácter operativo. Para efectos de la elaboración de los planes de inversión y con el propósito de garantizar coherencia y complementariedad en su elaboración, la Nación y las entidades territoriales deberán en mantener actualizados bancos de programas y de proyectos.
- **Consistencia.** Con el fin de asegurar la estabilidad macroeconómica y financiera, los planes de gasto derivados de los planes de desarrollo deberán ser consistentes con las proyecciones de ingresos y de financiación, de acuerdo con las restricciones

del programa financiero del sector público y de la programación financiera para toda la economía que sea congruente con dicha estabilidad;

- **Continuidad.** Con el fin de asegurar la real ejecución de los planes, programas y proyectos que se incluyan en los planes de desarrollo nacionales y de las entidades territoriales, las respectivas autoridades de planeación propenderán porque aquéllos tengan cabal culminación;
- **Coordinación.** Las autoridades de planeación del orden nacional, regional y de las entidades territoriales, deberán garantizar que exista la debida armonía y coherencia entre las actividades que realicen a su interior y en relación con las demás instancias territoriales, para efectos de la formulación, ejecución y evaluación de sus planes de desarrollo;
- **Desarrollo armónico de las regiones.** Los planes de desarrollo propenderán por la distribución equitativa de las oportunidades y beneficios como factores básicos de desarrollo de las regiones;
- **Eficiencia.** Para el desarrollo de los lineamientos del plan y en cumplimiento de los planes de acción se deberá optimizar el uso de los recursos financieros, humanos y técnicos necesarios, teniendo en cuenta que la relación entre los beneficios y costos que genere sea positiva;
- **Ordenación de competencias.** En el contenido de los planes de desarrollo se tendrán en cuenta, para efectos del ejercicio de las respectivas competencias, la observancia de los criterios de concurrencia, complementariedad y subsidiariedad;
- **Participación.** Durante el proceso de discusión de los planes de desarrollo, las autoridades de planeación velarán porque se hagan efectivos los procedimientos de participación ciudadana previstos en la Ley 152;
- **Prioridad del gasto público social.** Para asegurar la consolidación progresiva del bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población, en la elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo de la Nación y de las entidades territoriales se deberá tener como criterio especial en la distribución territorial del gasto público el número de personas con necesidades básicas insatisfechas, la población y la eficiencia fiscal y administrativa, y que el gasto público social tenga prioridad sobre cualquier otra asignación;
- **Proceso de planeación.** El plan de desarrollo establecerá los elementos básicos que comprendan la planificación como una actividad continua, teniendo en cuenta la formulación, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación;
- **Sustentabilidad Ambiental.** Para posibilitar un desarrollo socio-económico en armonía con el medio natural, los planes de desarrollo deberán considerar en sus estrategias, programas y proyectos, criterios que les permitan estimar los costos y beneficios ambientales para definir las acciones que garanticen a las actuales y futuras generaciones una adecuada oferta ambiental;
- **Viabilidad.** Las estrategias programas y proyectos del plan de desarrollo deben ser factibles de realizar, según, las metas propuestas y el tiempo disponible para

alcanzarlas, teniendo en cuenta la capacidad de administración, ejecución y los recursos financieros a los que es posible acceder.

IV. LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA COLOMBIANA:

Surge nuestro Derecho Administrativo²⁴³, muy remotamente, a imagen y semejanza del Consejo de Ancianos, o la gerusía de Atenas, denominada luego areópago que Solón reformó en el siglo VI a.C.; Consejo del Rey en la época del Emperador Octavio César Augusto, o más próximamente, del Consejo de Estado francés (creado a través de la Constitución del año VII) en 1799, cuando a éste se le dio el carácter de “*órgano perteneciente a la rama ejecutiva, presidido por el jefe de Estado y con carácter más bien decorativo, al contar con funciones meramente consultivas. Todo bajo el esquema de la denominada “justicia retenida”, es decir, un sistema en el cual era el gobierno mismo el encargado de controlar sus actos.*”²⁴⁴

Ya desde la colonia, a la Real Audiencia le fue encomendado por la corona española funciones como órganos de justicia, como entidades de control del gobierno y como centros de consulta para las demás autoridades.

En cuanto al Consejo de Estado francés, como órgano independiente de los poderes ejecutivo y judicial, asume facultades parciales dentro de la estructura del poder Ejecutivo sobre los actos de la administración, mediante la ley de 24 de mayo de 1872 y, algunos años después, asume funciones plenas como juez de la administración en 1889, cuando se expide el fallo *Cadot*, en el cual, el propio tribunal se atribuye la titularidad de la función de control de los actos de la administración. En esta providencia, igualmente se advierte la necesidad de la existencia de un acto Administrativo previo, antes de acudir a la jurisdicción de lo contencioso Administrativo.

*“Esta sentencia, junto con el famoso fallo Blanco, determinará el papel protagónico de la jurisprudencia del Consejo de Estado en el Derecho Administrativo francés, el cual se verá fortalecido, además, por el proceso de consolidación de una acción que se constituirá en el instrumento por excelencia de acceso a la jurisdicción contenciosa y que adopta un nombre bastante sugestivo: <el recurso por exceso de poder>.”*²⁴⁵

Para poder comenzar a hablar de la historia del Derecho Administrativo colombiano y de su jurisdicción, debemos hacer remembranza de lo expresado por el profesor Jorge Vélez García²⁴⁶, quien en su libro “*Los Dos Sistemas del Derecho Administrativo*”, expresa lo siguiente:

²⁴³ Un estudio preliminar puede leerse en: OLANO GARCÍA, Hernán Alejandro. *La Jurisdicción Contencioso Administrativa Colombiana. Homenaje en su 95 Aniversario 1914 – 2009*, en: *Revista de la Academia Colombiana de Jurisprudencia* #s. 343-344, Bogotá, D.C., julio de 2010, pp. 221-278.

²⁴⁴ PEÑA PORRAS, Diego Isafas. *La Construcción del Derecho Administrativo Colombiano*. Universidad de los Andes y Editorial Temis. Bogotá, D.C., 2008. ISBN. 978-958-35-0681-9, p. 13.

²⁴⁵ PEÑA PORRAS, Diego Isafas. Op. Cit., p. 15.

²⁴⁶ VÉLEZ GARCÍA, Jorge. *Los dos sistemas del Derecho Administrativo*. Ediciones de la Universidad Sergio Arboleda, Bogotá, 1994, p. 1.

“Funcional y objetivamente el Derecho Administrativo es una institución francesa. En términos generales puede decirse que su esencia radica, desde el punto de vista funcional, en la creación y puesta en marcha de una jurisdicción especial que conoce y resuelve las controversias entre la administración y los administrados. Sus tribunales, o mejor sus jueces, han creado en Francia, por vía pretoriana o jurisprudencial, el conjunto de principios, normas y reglas que objetivamente se conoce como Derecho Administrativo.”

Sin embargo, el profesor Jaime Vidal Perdomo²⁴⁷, expresa que *“en Colombia el influjo del modelo institucional francés llevó al establecimiento del Consejo de Estado y a un desarrollo de la jurisdicción que se ha cumplido en el siglo XX; pero ha hecho el paso de los Pirineos y por ello en las leyes del contencioso se observan reglas del Derecho español. El fortalecimiento de esa jurisdicción a través del tiempo es la nota distintiva.”*

Por su parte, como materia independiente, la disciplina del Derecho Administrativo comienza a enseñarse en Francia entre 1830 y 1840, *“atada a los métodos tradicionales y al contenido del Derecho civil”*, logrando su independencia en 1870, para lo cual, la doctrina jugó un papel fundamental.

Ya en el Estatuto o Constitución de Bayona de 1808, pactada entre Napoleón, Carlos IV y Fernando VII, se había establecido un Consejo de Estado con funciones exclusivamente consultivas, integrado por un mínimo de 30 y un máximo de 60 individuos, presididos por el Rey, dividido en las Secciones de Justicia y Negocios Eclesiásticos; Sección de lo Interior y Policía General; Sección de Hacienda; Sección de Guerra; Sección de Marina y Sección de Indias, ésta compuesta por seis diputados, con voz consultiva en todos los negocios relacionados con las provincias españolas de ultramar en Asia y América.

Vale la pena decir, que en nuestras primeras constituciones provinciales, ya se hacía referencia a la contribución de personalidades como Consejeros, por ejemplo, en el título IV, artículo 1º de la Constitución de Cundinamarca de abril de 1811, hablaba de una *“Representación Nacional”*, compuesta por *“el Presidente y Vicepresidente, Senado de Censura, dos consejeros del Poder Ejecutivo; los miembros del legislativo y los tribunales que ejercen el Poder Judicial. Cuando el Rey está presente y en ejercicio de sus funciones, el Presidente y los consejeros del Poder Ejecutivo, y el Vicepresidente, que es Presidente del Senado de Censura, concurren como miembros de la Representación Nacional”*²⁴⁸. (El subrayado es nuestro). Disposición similar apareció en los artículos 1 al 4 en la Constitución de Antioquia de 1812.

Esta Representación Nacional unida en pleno, tenía el tratamiento de Alteza Serenísima y los consejeros citados, el de Señoría Ilustrísima, por cortesía, y familiarmente el de *“Merced”* y no tenían como hoy funciones jurisdiccionales, sino la de presenciar y solemnizar actos de primera importancia, como la jura o recibimiento del Rey²⁴⁹, o del Presidente; el recibimiento de una embajada, y *“otros en que se interese el decoro y seguridad nacional”*.

En la Constitución de Tunja de 1811 no se consagró la figura de los Consejeros de Estado, pero en la de Antioquia de 1812, el Presidente del Estado, actuaba como Magistrado y para

²⁴⁷ VIDAL PERDOMO, Jaime, *Derecho Administrativo*, 10ª edición, Editorial Temis, Bogotá, 1994, p. 287.

²⁴⁸ POMBO, Manuel y GUERRA, José J. *Constituciones de Colombia*, Tomo I. Biblioteca del Banco Popular, Bogotá, 1986, p. 319.

²⁴⁹ Esta Constitución reconocía a Fernando VII de España como Rey de Cundinamarca.

el mejor desempeño de sus funciones, tenía dos consejeros con voto consultivo forzoso en todos los negocios graves que ocurrieran y en los demás que se les quisiera consultar, a tal punto que el Presidente era responsable de todas las providencias que dictare en ejercicio del Poder Ejecutivo; y sus Consejeros en aquellas que salieran conformes a su opinión, responderían *in solidum* con el Presidente.

La Constitución de Cádiz²⁵⁰, expedida en 19 de marzo de 1812, dedicó el Capítulo VII al Consejo de Estado y, de los artículos 231 al 241, dispuso lo pertinente a éste, de la siguiente forma:

CAPÍTULO VII.

Del Consejo de Estado.

Art. 231. Habrá un Consejo de Estado compuesto por cuarenta individuos, que sean ciudadanos en el ejercicio de sus Derechos, quedando excluidos los extranjeros, aunque tengan carta de ciudadanos.

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

Art. 233. Todos los consejeros de Estado serán nombrados por el Rey a propuesta de las Cortes.

Art. 234. Para la formación de este Consejo, se dispondrá en las Cortes una lista triple de todas las clases referidas en la proporción indicada, de la cual el Rey elegirá los cuarenta individuos, que han de componer el Consejo de Estado, tomando los eclesiásticos de la lista de su clase, los Grandes de la suya, y así los demás.

Art. 235. Cuando ocurriere alguna vacante en el Consejo de Estado, las Cortes primeras que se celebren, presentarán al Rey tres personas de la clase en que se hubiere verificado, para que elija la que le pareciere.

Art. 236. El Consejo de Estado es el único Consejo del Rey, que oirá su dictamen en los asuntos graves gubernativos, y señaladamente para dar o negar la sanción a las leyes, declarar la guerra y hacer los tratados.

Art. 237. Pertenece a este Consejo hacer al Rey la propuesta por ternas para la presentación de todos los beneficios eclesiásticos, y para la provisión de las plazas de judicatura.

²⁵⁰ CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ, Edición facsimilar, publicada por la Universidad de Cádiz, el Ayuntamiento de Cádiz, el Casino Gaditano y la Fundación El Monte. Cádiz, 2000, pp. 79 a 82.

Art. 238. El Rey formará un reglamento para el gobierno del Consejo de Estado, oyendo previamente al mismo; y se presentará a las Cortes para su aprobación.

Art. 239. Los consejeros de Estado no podrán ser removidos sin causa justificada ante el tribunal supremo de Justicia.

Art. 240. Las Cortes señalarán el sueldo que deben gozar los consejeros de Estado.

Art. 241. Los consejeros de Estado, al tomar posesión de sus plazas, harán en manos del Rey juramento de guardar la Constitución, ser fieles al Rey, y aconsejarle lo que entendieren ser conducente al bien de la Nación, sin mira particular ni interés privados.

Ya la reforma a la Carta de Cundinamarca en 1813, incluyó nuevamente a dos consejeros con voto deliberativo como integrantes, junto con el Presidente, del Poder Ejecutivo, lo cual también estaba en la Constitución de Cartagena de Indias de 1812, con la diferencia que en ésta, el voto de los consejeros, aunque consultivo, no era resolutorio, sino en los casos que se expresaran, "*y en éstos la firma de los tres será precisa, para que sean obedecidas sus providencias*".

En la segunda Constitución de Antioquia de 1815 y en la Constitución del Estado de Mariquita de ese mismo año, no se incluyó la institución consejeril.

El 30 de octubre de 1817, desde el Cuartel General de Angostura, Venezuela, El Libertador Simón Bolívar, en su condición de jefe supremo de la República de Venezuela y Capitán General de sus ejércitos y de los de la Nueva Granada, expidió entre otros importantes decretos sobre funcionamiento del Estado, los que organizaban Tribunales y creaban el Consejo de Gobierno, el Tribunal del Consulado y el Consejo de Estado, titulado en ese decreto como "*Consejo Provisional de Estado*", atendiendo la influencia napoleónica en Bolívar, la cual hizo inicialmente que los dos coincidieran en la coronación de Napoleón como rey de Italia el 26 de mayo de 1805 en Milán.

En la parte de los considerandos, Bolívar manifestó que era necesaria una asamblea que a semejanza de la propuesta en el artículo 52 de la constitución francesa del año VIII redactase proyectos de ley y reglamentos:

Considerando que es imposible establecer por ahora un buen gobierno representativo y una Constitución eminentemente liberal, a cuyo objeto se dirigen todos mis esfuerzos y los votos más ardientes de mi corazón, mientras no se halle libre y tranquila la mayor parte del territorio de la República, especialmente la capital, y deseando que las providencias importantes, las leyes, reglamentos e instrucciones saludables que deben entretanto publicarse para la administración y organización de las provincias ya libres o que se liberten, sean propuestas, discutidas y acordadas en una asamblea que por su número y por la dignidad de los que la compongan merezca la confianza pública, he venido en decretar y decreto lo siguiente...²⁵¹

La instalación del Consejo de Estado se produjo el 1 de noviembre de 1817, con las siguientes palabras del Genio de América, Simón Bolívar:

²⁵¹ POMBO, Manuel Antonio y GUERRA, José Joaquín. *Constituciones de Colombia*. Fondo de Cultura Económica del Banco Popular, Tomo IV, Bogotá, 1986, pp. 19-20.

"El Consejo de Estado está destinado a suplir, en parte, las funciones del Cuerpo Legislativo. A él corresponde la iniciativa de las leyes, reglamentos e instituciones que en su sabiduría juzgue necesarios a la salud de la República. Él será consultado por el poder Ejecutivo antes de poner en ejecución las leyes, reglamentos e instituciones que el Gobierno decreta. En todos los casos arduos, el dictamen del Consejo de Estado será oído, y sus divisas tendrán la más grande influencia en las deliberaciones del Jefe Supremo.

Señores Consejeros de Estado:

La instalación de un cuerpo tan respetable y digno de confianza del pueblo es una época fausta para la Nación. El Gobierno que, en medio de tantas catástrofes y aislado entre tantos escollos, no contaba antes con ningún apoyo, tendrá ahora por guía una congregación de ilustres militares, magistrados jueces y administradores, y se hallará en lo futuro, protegido, no sólo por una fuerza efectiva, sino sostenido de la primera de todas las fuerzas, que es la opinión pública. La consideración popular que sabrá inspirar al Consejo de Estado, será el más firme escudo del Gobierno"²⁵².

Nuestro Consejo de Estado es entonces *“una de las instituciones más representativas y caracterizadoras de nuestro régimen político-jurídico, sin que en muchos sectores se comprenda cabalmente su origen histórico, el papel que ha desempeñado y desempeña dentro de nuestra sociedad y la real dimensión de sus funciones.”*²⁵³

¿Cuál era la composición, funciones y estructura del primer Consejo de Estado creado por Bolívar? El Consejo de Estado, estaba integrado por el almirante, el jefe del estado mayor, el intendente general, el comisario general del ejército, el Presidente y los miembros de la Alta Corte de Justicia, los miembros del Tribunal de Secuestros y otros funcionarios, nombrados por el Gobierno. Su reunión se convocaba por el Jefe Supremo o Consejero Delegado que actuaba como Presidente y su primera sede estuvo ubicada en la Provincia de Guayana.

Las tres secciones del dicho Consejo: Estado y Hacienda; Marina y Guerra, e Interior y Justicia, que únicamente tenían voto consultivo, se dedicaban a las siguientes materias:

Sección Primera: Abraza las relaciones, todos los negocios del Estado y alta policía, arreglo de contribuciones directas e indirectas y administración de rentas.

Sección Segunda: Todo lo concerniente a la organización y movimiento de las fuerzas de tierra y mar y la administración militar, armas, víveres, vestuario, pertrechos y municiones.

Sección Tercera: La administración Civil y de Justicia, la policía municipal, todo lo relativo al fomento interior, comercio, agricultura, industria, instrucción pública, establecimientos de beneficencia, caminos, puentes y calzadas.

²⁵² BETANCUR CUARTAS, Jaime. *Bolívar y el Consejo de Estado*, en: *Revista Bolivariana*, # 103, Sociedad Bolivariana de Colombia, Bogotá, junio de 1988, página 28.

²⁵³ RODRÍGUEZ Rodríguez, Libardo. *El Consejo de Estado en Colombia: Una institución Bicentenario*, en: *Revista de la Academia Colombiana de Jurisprudencia* #s. 343-344, Bogotá, D.C., julio de 2010, p. 199.

Bolívar justificó la existencia del Consejo, en el deseo de *“las providencias importantes, leyes, reglamentos o instrucciones saludables que deben entretanto publicarse para la administración y organización de las provincias ya libres o que se liberen”*, fuesen *“propuestas, discutidas y acordadas en una asamblea que por su número y por la dignidad de los que la compongan merezcan la confianza pública”*²⁵⁴ y, finalmente propuso que esta institución nombrara una Comisión encargada de estudiar la forma en que pudiera verificarse la realización de elecciones para la integración del congreso constituyente.

Con nuestra primera Constitución, expedida en Cúcuta en 1821, se creó un Consejo de Gobierno, de acuerdo con su artículo 133, compuesto por el Vicepresidente de la República, un ministro de la Alta Corte de Justicia, nombrado por el mismo, y los Secretarios del Despacho. El voto del Consejo de Gobierno no era obligatorio, aunque debía pronunciarse en todos los casos de los artículos 46, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 127 y 128, es decir, conmoción interior, pena capital, privación de la libertad, suspensión de empleados ineptos, administración de justicia, nombramiento de empleados civiles y militares, nombramiento de ministros y agentes diplomáticos y oficiales desde Coronel hacia arriba, celebración de tratados de paz, alianzas, amistad, treguas, neutralidad y cualesquiera otros y objeciones presidenciales a los proyectos de ley.

Años más tarde, ante el fracaso de la Convención de Ocaña que pretendía modificar la Carta de Cúcuta y superar los resquemores por la expedición de la Constitución Boliviana de 1826, el Libertador se encargó nuevamente del Poder Ejecutivo y no quiso hacer uso de las facultades omnímodas que se depositaban en su persona, sino hasta que le fueron concedidas por más de la mitad de las poblaciones de la república en términos bien comprometedores. Es bien sabido que el ejercicio de la dictadura pugnaba con las ideas republicanas del Libertador.

Con fecha 27 de agosto de 1828, Bolívar expidió el decreto orgánico de la dictadura que le habían conferido los pueblos con el título de Libertador Presidente y firmado también por José Manuel Restrepo como Secretario del Interior; Estanislao Vergara como Secretario de Relaciones Exteriores y Nicolás Tanco como Secretario de Hacienda.

En dicho Decreto, consideró que a él no le era posible abandonar la patria a los riesgos inminentes que corre, y que *“como magistrado, como ciudadano y como soldado es mi obligación servirla”*.

Así, esta Carta Fundamental, como serviría a la República durante buen tiempo, buscaba liberar a la nación de los estragos de la anarquía santanderista y proveer del modo posible a su conservación y futura prosperidad, consolidando la unión del Estado, restableciendo la paz interior y haciendo las reformas que fueren necesarias, creando además de un Consejo de Ministros, el Consejo de Estado, en los siguientes términos:

TÍTULO III *Del Consejo de Estado*

²⁵⁴ ZAMBRANO CETINA, William. Los antecedentes de la función consultiva y su evolución hasta la Constitución de 1991. En: Memorias del Seminario Franco-Colombiano sobre la Reforma a la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Misión de Cooperación Técnica en Colombia del Consejo de Estado Francés. Bogotá, julio de 2008, no posee ISBN., p. 307.

Art. 8°. El Consejo de Estado se compone del Presidente del Consejo de Ministros, de los ministros secretarios de Estado, y al menos de un consejero por cada uno de los actuales departamentos de la república.

Art. 9°. Cuando el Libertador no presida el Consejo de Estado, lo hará el Presidente del Consejo de Ministros.

Art. 10°. Corresponde al Consejo de Estado:

1°. Preparar todos los decretos y reglamentos que haya de expedir el Jefe de Estado, ya sea tomando la iniciativa o a propuesta de los ministros respectivos, o en virtud de órdenes que se le comuniquen al efecto. Un reglamento especial que se dará el Consejo, previa la aprobación el Gobierno, fijará las reglas de proceder y su propia policía;

2°. Dar su dictamen al Gobierno en los casos de declaración de guerra, preliminares de paz, ratificación de tratados con otras naciones; en los de los números 9°, 10 y 11 del artículo 1° de este decreto, y en todos los demás temas arduos en que se le pida;

3°. Informar sobre las personas de aptitud y mérito para las prefecturas y gobierno de las provincias, para jueces de la Alta Corte, cortes de apelación y de los demás tribunales y juzgados; para los Arzobispados, Obispados, dignidades, canonjías, raciones y medias raciones de las iglesias metropolitanas y catedrales, y para jefes de las oficinas superiores y principales de hacienda.

Igualmente, en el artículo 1°, numerales 9°, 10° y 11° del Decreto Orgánico, Bolívar enumeró las funciones en las cuales en su condición de “Libertador Presidente”, debía pedir concepto al Consejo de Estado:

9° Aprobar o reformar las sentencias de los consejos de guerra y tribunales militares en las causas criminales seguidas contra oficiales de los ejércitos y de la marina nacional.

10° Conmutar las penas capitales con dictamen del Consejo de estado, que se establece por este decreto, y a propuesta de los tribunales que las hayan decretado, u oyéndolos previamente.

11° Conceder amnistías o indultos generales o particulares y disminuir las penas cuando lo exijan graves motivos de conveniencia pública, oído siempre el Consejo de Estado.

Pombo y Guerra agregaron que "*Cierto que el dictamen no era obligatorio, como lo es para algunos caso en algunas legislaciones modernas, y cierto también que el Jefe Supremo se reservó hasta el nombramiento de empleados secundarios, la Presidencia y la convocación del Consejo de Estado más esto no quita al que formó por el Decreto su carácter de norma y fundamento de los que después existieron, ni amengua la prenda de desprendimiento y de respeto a la pública opinión que dio el Libertador al constituirlo*".²⁵⁵

Al día siguiente de la expedición del Decreto Orgánico, Bolívar dictó un decreto designando a don José María del Castillo y Rada como Presidente del Consejo de Estado, con las atribuciones concedidas en el Decreto Orgánico.

Después de variados acontecimientos, el 20 de enero de 1830 el Libertador en persona instaló solemnemente el llamado Congreso Admirable, recibiendo a todos los diputados

²⁵⁵ BETANCUR CUARTAS, Jame, artículo citado, p. 30.

presentes el juramento constitucional. Presididos por el Mariscal de Ayacucho, se reunieron para salvar la patria adolorida, como en otro tiempo lo hicieran para darle vida independiente, los más importantes próceres de nuestra historia, entre los cuales algunos tomaron pie de las propias palabras de Bolívar para fomentar la separación de Venezuela.

Para Pombo y Guerra, "*si el Congreso de 1830 fue admirable, también admirable fue su obra*", pues la Carta de ese año, marcó para los colombianos un camino para la salvación de la patria unida, aunque ya habían cobrado mucha fuerza los elementos de disociación, que la nueva Constitución no alcanzó a contrarrestar. Colombia entró entonces en la agonía de su corta vida, según gráfica frase, "*abrumada bajo el peso de sus glorias y despedazada por sus propios caudillos*".

La Sección Tercera del Título VII de esa Carta de 1830, se refería al Consejo de Estado así,

Del Consejo de Estado

Art. 95. Para auxiliar al Poder Ejecutivo con sus luces en los diversos ramos de la Administración Pública, habrá un Consejo de Estado compuesto del Vicepresidente de la República, que lo presidirá; de los ministros secretarios del Despacho, del Procurador General de la Nación, y de doce consejeros escogidos indistintamente de cualquier clase de ciudadanos.

Art. 96. Para ser Consejero de Estado se requiere ser colombiano en el ejercicio de los Derechos de ciudadano y gozar de buen concepto público.

Art. 97. Corresponde al Consejo de Estado:

1°. Dar su dictamen para la sanción de las leyes y en todos los negocios graves y medidas generales de la administración pública, y en todos los casos que lo exija el Jefe del Ejecutivo;

2°. Preparar, discutir y formar los proyectos de ley que hayan de presentarse al Congreso en nombre del Jefe del Ejecutivo;

3°. Hacer las consultas en los casos que se le atribuyen por el artículo 85, e informar sobre la aptitud, mérito y circunstancias de las personas que consultare.

Art. 98. El Jefe del Ejecutivo no está obligado a seguir el dictamen del Consejo de Estado.

Art. 99. Los consejeros de Estado son responsables ante el Senado por los dictámenes que dieren contra disposiciones expresas de la Constitución o de las leyes.

En relación con el momento en el cual el Consejo de Estado fue incorporado al Derecho positivo colombiano, el profesor Rafael Ballén cita al consejero de Estado Pedro Alejandro Gómez Naranjo, para quien hay dos criterios: uno, que señala que llegó por vez primera a la institucionalidad en 1830 y otro en que insiste en que fue antes de ese año. Veamos esos criterios²⁵⁶:

“Generalmente se ha creído y así lo han afirmado eminentes expositores, que el Consejo de estado fue organizado por primera vez en Colombia en el año de 1830, por la Constitución del Congreso Admirable. Aunque se negó a permanecer en el

²⁵⁶ BALLÉN Rafael. *El Consejo de Estado bolivariano*, en: *Diálogo de Saberes*, # 28, Revista de Investigaciones en Derecho y Ciencias Sociales, Facultad de Derecho, Universidad Libre de Bogotá, D.C., enero a junio de 2008, p. 16.

poder y a firmar, en su calidad de presidente de la república, la Constitución que allí fue expedida, éste fue el último Congreso que instaló el Libertador.

El segundo criterio lo presenta el mismo Gómez Naranjo: “Pero, estudiando el origen histórico de la entidad, se encuentran algunos antecedentes trascendentales que indican que fue incorporada en la legislación positiva de Colombia con anterioridad al citado año... Los antecedentes históricos demuestran que el Libertador tenía un elevado concepto del Consejo de estado. El mismo que tenía Napoleón, quien, al decir de Bluntschili, llamaba al Consejo <su pensamiento puesto en discusión>.”

Bien se ha dicho que la Constitución de 1830 nació muerta, razón por la cual hubo de expedirse en 1831 una Ley Fundamental y después un Decreto Legislativo por medio del cual se hicieron los funerales de la Gran Colombia, hasta que la Convención Constituyente se reunió para expedir la Constitución del Estado de la Nueva Granada, que en la Sección Cuarta del Título VI dedicado al Poder Ejecutivo, creaba un Consejo de Gobierno y además mantenía al Consejo de Estado en los siguientes términos:

*Sección Quinta
Del Consejo de Estado*

Art. 121. Habrá un Consejo de Estado compuesto de siete consejeros nombrados por el Congreso y a pluralidad absoluta de votos; pero el Congreso no podrá en ningún caso nombrar para miembros de este Consejo más de un individuo nacido en una misma provincia. Tienen Derecho a asistir y tomar parte en sus discusiones los secretarios de Estado, debiendo verificarlo siempre que sean llamados por el Consejo; pero no tendrán voto.

Art. 122. El Congreso designará a pluralidad absoluta de votos el Consejero que deba presidir el Consejo; y el mismo Consejo de Estado nombrará a pluralidad absoluta de votos el que deba presidirlo por falta del Presidente nombrado por el Congreso.

Art. 123. La duración de los miembros del Consejo de Estado nombrados por el Congreso será de cuatro años, renovándose por mitad cada dos años.

Art. 124. El Congreso llevará un registro formal de sus dictámenes y resoluciones, y pasará cada año al Congreso, en los primeros diez días de su reunión, un testimonio exacto de él; exceptuando solamente los negocios reservados mientras haya necesidad de tal reserva.

Art. 125. Los miembros del Consejo de Estado son responsables de sus dictámenes y del mal desempeño de sus oficios.

Art. 126. Los miembros de este mismo Consejo durante el tiempo de sus funciones no recibirán para sí ni solicitarán para otros empleo, comisión, pensión ni gracia alguna al Poder Ejecutivo. Ellos tendrán una asignación hecha por la ley.

Art. 127. Para ser Consejero de Estado se requiere ser granadino de nacimiento en ejercicio de los Derechos de ciudadano, y tener todas las demás calidades que se requieren para ser Senador.

Art. 128. Corresponde al Consejo de Estado:

- 1°. Dar su dictamen para la sanción de las leyes, y en todos los negocios graves y generales de la administración pública;*
- 2°. Preparar, discutir y formar los proyectos de ley y los códigos de legislación que hayan de presentarse al Congreso;*
- 3°. Consultar, dar su dictamen, prestar o no su consentimiento en los casos que designa esta Constitución;*
- 4°. Presentar a la Cámara de Representantes una terna para ministros de la Corte Suprema de Justicia, la cual se formará de las listas que reciba de las cámaras de provincia.*

Art. 129. El Poder Ejecutivo no está obligado a seguir el dictamen del Consejo de Estado.

Finalmente, en la Carta de 1832, su artículo 21 prescribía según Zambrano²⁵⁷, “en la sección quinta del Título Sexto sobre el Poder ejecutivo y en coexistencia con un Consejo de Gobierno, la Constitución de 1832 del Estado de la Nueva Granada organizó un Consejo de Estado integrado por siete consejeros nombrados por el Congreso, para un período de cuatro años renovable por mitad cada dos años, los cuales requerían los mismos requisitos que para ser Senador y les otorgaba las siguientes funciones (artículo 128). I) Dar su dictamen para la sanción de las leyes y en todos los negocios graves y generales de la administración pública; ii) Preparar, discutir y formar los proyectos de ley y los códigos que hayan de presentarse al Congreso; iii) Consultar, dar su dictamen, prestar o no su consentimiento en los casos que diga la Constitución; iv) Presentar a la Cámara de Representantes una terna para ministros de la Corte Suprema de Justicia.”

De acuerdo con Ballén²⁵⁸, el primer reglamento del Consejo de Estado data de 1832 y “fue publicado en Bogotá por J.M. Garnica en la Imprenta de Salazar, y se denominó Reglamento acordado por el Consejo de estado, para su régimen interior. Se trata de una normatividad que contiene muchos detalles en relación con el funcionamiento de ese organismo. En cuanto a la estructura del Consejo de estado, éste se compone de dos estamentos: los consejeros y los empleados de la corporación. Los consejeros elegían tres dignatarios: un presidente, un vicepresidente y un designado. Este último ejercía las funciones del presidente cuando faltaban los otros dos. El personal subalterno estaba constituido por el secretario, el oficial mayor, otros oficiales y el portero, cada uno con tareas bien determinadas.”

En 1839, don Cerbeleón Pinzón²⁵⁹ ya señalaba que “la principal ventaja que en el establecimiento de un consejo de gobierno debe verse es la de que el ejecutivo no pueda obrar el mal, sino hollando el voto de hombres eminentemente respetables; lo cual de una parte le impone un freno útil y de otra preconstituye la prueba de la perversidad de su intención, pues así no podrá excusar sus extravíos con una afectada ignorancia de la consecuencia de estos.”

La guerra de 1840 y 1841, llevaría luego de los triunfos de Tomás Cipriano de Mosquera en Huilquipamba, contra José María Obando; del General Neira en Buenavista; del General Herrán en Aratoca y Ocaña; de los generales Borrero, Henao, París, Posada Gutiérrez y

²⁵⁷ ZAMBRANO CETINA, William, Art. Cit., p. 309.

²⁵⁸ BALLÉN, Rafael, Art. Cit., p. 22.

²⁵⁹ PINZÓN, Cerbeleón. *Tratado de Ciencia Constitucional*. Tomo I. Ediciones de la Academia Colombiana de Jurisprudencia, Colección Clásicos, Bogotá, D.C., 2006, p. 193.

otros, en varios puntos de Antioquia, Cauca, el Norte y la Costa, se logró la pacificación de los rebeldes, no obstante su triunfo en la Polonia, con la amnistía de Los Árboles, y con el tratado verbal de Ocaña, en cuy virtud el General Pedro Alcantara Herrán indultó a los rebeldes por el decreto de Sitionuevo, dejó el mando militar al general Mosquera. Así en principio la legitimidad recobraba su imperio después de la tenaz contienda destinada a derrocarlo.

Triunfante después de la guerra el partido conservador o ministerial, como aún se llamaba, se acometió la empresa de reformar la Constitución de 1832, previo dictamen solicitado por el Consejo de Estado a todas las autoridades y corporaciones oficiales acerca de los puntos que convenía revisar en la Constitución y que llevaron a que expedida el 20 de abril de 1843 la Constitución de la República de la Nueva Granada, no se incluyera allí al Consejo de Estado que fue suprimido. Sin embargo, en esta Carta, que fue redactada por José Rafael Mosquera, Cerbeleón Pinzón y José Ignacio de Márquez, se mantenía un Consejo de Gobierno con función consultiva, bajo los parámetros que se indicaban en la Sección Sexta del Título VII del Poder Ejecutivo, así:

Del Consejo de Gobierno

Art. 116. El Consejo de Gobierno se compondrá del Vicepresidente de la República y de los secretarios de Estado.

Art. 117. El que ejerza el Poder Ejecutivo deberá oír el dictamen del Consejo de Gobierno, aunque no estará obligado a conformarse con él:

1°. Para dar o rehusar su sanción a los proyectos de ley y demás actos legislativos que le pase el Congreso;

2°. Para convocar el Congreso a reunión extraordinaria;

3°. Para solicitar del Congreso la autorización de declarar la guerra, y para hacer la declaratoria estando autorizado;

4°. Para nombrar ministros plenipotenciarios, cónsules y demás agentes diplomáticos o comerciales;

5°. Para nombrar los gobernadores de las provincias;

6°. Para nombrar los ministros jueces de los tribunales superiores de distrito;

7°. Para hacer uso de la facultad de conceder amnistías o indultos generales o particulares;

8°. Para conmutar la pena de muerte;

9°. Para los demás casos prescritos por esta Constitución o la ley.

Art. 118. También podrá exigir su dictamen al Consejo en los demás negocios en que crea conveniente oírlo, quedando libre de conformarse o no con él.

Según Ballén²⁶⁰, el historiador y político de la primera mitad del siglo XX Ignacio Torres Giraldo, dice que “la Constitución de 1843 suprimió el Consejo de estado y en su lugar creó el Consejo de Gobierno, compuesto por los ministros y por el vicepresidente. ¡Es decir, el mismo órgano ejecutivo haciendo de Consejo! Ese mismo ejecutivo absorbente, absolutista, nombraría empleados de las cámaras, magistrados de los distritos, etc. ¡El pleno reino de las oligarquías feudales!”

La Constitución Centro Federal de la Nueva Granada de 1853, habló del Consejo de Gobierno, integrado por el Vicepresidente de la República, los Secretarios de Estado y el Procurador General de la Nación; mientras que la Constitución de la Confederación

²⁶⁰ BALLÉN, Rafael, Art. Cit., p. 25.

Granadina de 1858 y la de los Estados Unidos de Colombia, expedida en 1863 en Rionegro, no consagraron el Consejo de Estado. No obstante, a la luz del régimen federal, Zambrano²⁶¹ dice que con la denominación Consejo de Estado apareció en las constituciones de Cundinamarca, Antioquia y Panamá; como Consejo de Gobierno en la del Cauca y con el nombre de Consejo Administrativo, en la de Bolívar.

En 1877, Juan Félix de León²⁶², uno de los precursores del estudio del Derecho Público en Colombia, escribió en sus “Lecciones de Ciencia Constitucional” una crítica al Consejo de Estado o de Gobierno: “*A falta de funciones que atribuir al sustituto permanente del jefe del ejecutivo, se le ha hecho en algunas naciones presidente del consejo de gobierno o de Estado. Mas, como el cuerpo que lleva ese nombre es estorbo en la administración, conviene que no exista. Decimos que es estorbo, porque las consultas que se le hacen dan ocasión a las demoras consiguientes a las resoluciones de toda corporación, como que ellas suponen un estudio previo de cada asunto, la iniciativa de alguno de los miembros y la deliberación más o menos dilatada, circunstancias que retardan las medidas administrativas y hacen que pierdan en eficacia por razón de inoportunidad. Si a esas consideraciones se agrega que el jefe del ejecutivo no está obligado a seguir la opinión de aquel consejo ni le excusa de responsabilidad el haberla adoptado, se comprenderá que la corporación mencionada es poco apta para el bien y necesariamente dañosa en el sentido que hemos expuesto.*”

Reaparece el Consejo de Estado en la Constitución de 1886, Título XIII y se instaló el 6 de diciembre de ese año, integrado por los Consejeros Juan Pablo Restrepo, Luis Carlos Rico, Ricardo Núñez, Demetrio Porras, Miguel Antonio Caro y Clodomiro Tejada. Las disposiciones de la Constitución Centenaria, decían lo siguiente los artículos 136 a 141, consagrando su integración, calidades, período y funciones, entre las que estaban las de carácter consultivo del gobierno, en algunos casos con carácter obligatorio; las de carácter legislativo, con la posibilidad de presentar proyectos de ley o de códigos y, las propiamente de carácter judicial.

TÍTULO XIII

Del Consejo de Estado

Composición del Consejo de Estado.- División del Consejo en Secciones.- Suplentes.- Atribuciones del Consejo.

Art. 136. El Consejo de Estado se compondrá de siete individuos, a saber: el Vicepresidente de la República, que lo preside, y seis vocales nombrados con arreglo a esta Constitución.

Los ministros del Despacho tienen voz y no voto en el Consejo.

Art. 137. El cargo de Consejero es incompatible con cualquier otro empleo efectivo.

Art. 138. Los consejeros de Estado durarán cuatro años y se renovarán por mitad cada dos.

Art. 139. Para el despacho de los negocios de su competencia, se dividirá el Consejo en las secciones que la ley o su propio reglamento establezcan.

²⁶¹ ZAMBRANO CETINA, William, Art. Cit., p. 310.

²⁶² LEÓN, Juan Félix. *Lecciones de Ciencia Constitucional*. Ediciones de la Academia Colombiana de Jurisprudencia, Colección Clásicos, Bogotá, D.C., 2009, p. 255.

Art. 140. La ley determinará el número de suplentes que deban tener los consejeros, y las reglas relativas a su nombramiento, servicio y responsabilidad.

Art. 141. Son atribuciones del Consejo de Estado:

1ª. Actuar como cuerpo supremo consultivo del Gobierno en asuntos de administración, debiendo ser necesariamente oído en todos aquellos que determinen la Constitución y las leyes. Los dictámenes del Consejo no son obligatorios para el Gobierno excepto cuando vote la conmutación de la pena de muerte;

2ª. Preparar los proyectos de ley y códigos que deban presentarse a las cámaras, y proponer las reformas que juzgue convenientes en todos los ramos de la legislación;

3ª. Decidir, sin ulterior recurso, las cuestiones contencioso-administrativas, si la ley estableciere esta jurisdicción, ya deba conocer de ellas en primera y única instancia, o ya en grado de apelación;

En este caso el Consejo tendrá un sección de lo contencioso-Administrativo con un Fiscal, que serán creados por la ley;

4ª. Llevar un registro formal de sus dictámenes y resoluciones, y pasar copia exacta de él, por conducto del Gobierno, al Congreso, en los primeros quince días de sesiones ordinarias, exceptuando lo relativo a negocios reservados mientras haya necesidad de tal reserva;

5ª. Darse su propio reglamento, con la obligación de tener en cada mes cuantas sesiones sean necesarias para el despacho de los asuntos que son de su incumbencia;

Y las demás que le señalen las leyes.

Bajo el gobierno del general Rafael Reyes Prieto, fue expedido el Acto Legislativo # 10 de 27 de abril de 1905 y la ley 38 que lo desarrolló, en las que se consideró al Consejo de Estado como un engranaje inútil en la administración pública, derogando el Título XIII de la Carta del 86 en un acto desafortunado de su “Quinquenio terrible”, como fue bautizado dicho período por José Vicente Concha.

Sólo hasta el 31 de octubre de 1910, en el artículo 42 del Acto Legislativo # 3, se dispuso que “*la ley establecerá la jurisdicción contencioso administrativa*” y, los legisladores de 1911, “*inspirados en altos propósitos de conveniencia nacional, reconociendo las enseñanzas de los hechos cumplidos, la ineficacia de la iniciativa de las Cámaras Legislativas para la expedición de las leyes y códigos adaptados a las necesidades y a las exigencias de la época, aprobaron en los tres debates reglamentarios, en ambas Cámaras, un proyecto de ley orgánico del Consejo de Estado, el cual, al ser sometido a la sanción ejecutiva, fue objetado en mensaje presidencial de 18 de noviembre de 1911.*”²⁶³

Restablecido el orden en la República, el senador Hernando Holguín y Caro se expresó en 1912 ante el Senado a favor de la restauración del Consejo de Estado, presentando junto con el doctor Antonio José Cadavid un proyecto de ley orgánica del Consejo de Estado, en el que “*le dieron su tradicional carácter de cuerpo consultivo del gobierno y de tribunal supremo de lo contencioso Administrativo*”.²⁶⁴

²⁶³ BENAVIDES GUERRERO, Gonzalo. *Informe del Presidente del Consejo de Estado*. Marzo 1 de 1915.

²⁶⁴ PÉREZ, Francisco de Paula. *Derecho Constitucional Colombiano*. Tomo II. Biblioteca de Autores Colombianos, Bogotá, 1947, p. 180.

Es así como, según Diego López Medina²⁶⁵, “*el moderno Estado Administrativo colombiano, se creó lentamente entre 1910 y 1930 mediante el trasplante paulatino y de alguna forma incierto de instituciones francesas. En primer lugar, fue evidente que el Estado colombiano empezó a ampliar el rango de su actividad administrativa y regulatoria cuando, desde comienzos de dicho siglo, se hicieron inaplazables las labores de participación en la educación pública, en los servicios públicos domiciliarios y en el fomento y regulación de diversos mercados. De igual forma, la violencia política de finales del siglo XIX y comienzos del XX justificó en Colombia la creación garantista de una jurisdicción contenciosa-administrativa que no necesariamente se llegaría a instaurar en otros países de la región. En Colombia, si se me permite un rápido resumen, el exceso de autoridad pública que se hizo patente en el período de la Regeneración creó el clima jurídico y político para que en 1910, año definitivo para la refundación bipartidista del país, dicha autoridad fuese moderada con la intervención de jueces independientes en protección de los Derechos ciudadanos-administrados. El nacimiento del Derecho Administrativo, pues, formaba parte de la redefinición del balance entre libertad y orden. En estos mismos años, en Francia, la doctrina administrativista también estaba en un proceso de crítica y desmonte del autoritarismo napoleónico y de defensa de la libertad y de la espontaneidad sociales (tanto en comportamientos económicos como no económicos).*”

En desarrollo de ese mandato, la ley 130 de 1913 ordenó crear la jurisdicción de lo contencioso Administrativo como especial, independiente de la justicia ordinaria y no enclavada en la Administración porque ella iba a ser, y ha sido, la juzgadora de la actividad administrativa, encargada por entonces de conocer inicialmente de las acciones públicas de nulidad y se fijaron sus atribuciones como cuerpo consultivo del gobierno en asuntos de la administración, proveedor de dictámenes, redactor de proyectos de ley y de códigos y labores como máximo tribunal de lo contencioso administrativo.

En la Ley 130 de 1913, se dispuso luego que “*La jurisdicción contencioso administrativa tiene por objeto la revisión de los actos de las corporaciones o empleados Administrativos en el ejercicio de sus funciones, o con pretexto de ejercerlas, a petición del Ministerio Público, de los ciudadanos en general, o de las personas que se crean vulneradas en sus Derechos, en los casos y dentro de los límites señalados en la presente Ley*”.

Esa ley 130, contó con ponencia favorable de los congresistas Antonio José Cadavid y Rafael Uribe Uribe, hecha sobre el proyecto gubernamental de don Carlos E. Restrepo, y elaborado por los juristas J.M. González Valencia, E. Rodríguez de Piñeres y Luis Rubio Saiz.

Sin embargo, sería en 1914 José Vicente Concha Ferreira, como Presidente de la República, quien presentó la iniciativa constitucional de revivir el Consejo de Estado, lo que se logró por Acto Legislativo del 10 de septiembre de 1914. Sus funciones, en líneas generales, fueron las mismas consagradas en el Título XII de la Constitución de 1886, sumadas las de ser cabeza de la jurisdicción de lo contencioso Administrativo.

1914
(Septiembre 10)
ACTO REFORMATARIO DE LA CONSTITUCIÓN
Por el cual se restablece el Consejo de Estado

²⁶⁵ LÓPEZ MEDINA, Diego. Prólogo del libro de Diego Isaías Peña Porras, p. XII.

El Congreso de Colombia
DECRETA:

Artículo 1°. Habrá un Consejo de Estado compuesto de siete individuos, a saber: el Primer Designado para ejercer el Poder Ejecutivo, que lo preside, y seis vocales nombrados como lo determine la ley.

Los ministros del Despacho tienen voz y no voto en el Consejo.

Artículo 2°. Para ser consejero de Estado se requieren las mismas condiciones que para ser magistrado de la Corte Suprema de Justicia.

Artículo 3°. El cargo de consejero es incompatible con cualquier otro empleo público efectivo y con el ejercicio de la abogacía.

Artículo 4°. Los consejeros de Estado durarán cuatro años y se renovarían por mitad cada dos.

Artículo 5°. La ley determinará el número de suplentes que deben tener los consejeros, y las reglas relativas a su nombramiento, servicio y responsabilidad.

Artículo 6°. Son atribuciones del Consejo de Estado:

1°. Actuar como cuerpo supremo consultivo del gobierno, en asuntos de administración, debiendo ser necesariamente oído en todos aquellos que la Constitución y las leyes determinen. Los dictámenes del Consejo no son obligatorios para el Gobierno.

2°. Preparar los proyectos de ley y de códigos que deban presentarse a las cámaras legislativas, y proponer las reformas convenientes en todos los ramos de la legislación.

3°. Desempeñar las funciones de tribunal supremo de lo contencioso-Administrativo conforme a las reglas que señale la ley.

4°. Darse su propio reglamento, con la obligación de celebrar por lo menos tres sesiones en cada semana, y las demás que les señalen las leyes.

Artículo 7°. En los casos de que tratan el artículo 28 de la Constitución y el 33 del Acto Legislativo número 3 de 1910, el gobierno debe oír previamente al Consejo de Estado para dictar las providencias de que tratan dichos artículos.

Artículo 8°. Quedan derogadas todas las disposiciones contrarias a las que preceden.

Hay que señalar, sin embargo, que el propio José Vicente Concha, en su libro *“Apuntamientos de Derecho Constitucional”*²⁶⁶, dedicó el capítulo XV del mismo al Consejo de Estado y, no obstante, tenerlo nosotros a Concha como el padre moderno de esta Institución, al haber firmado el Acto Legislativo que lo resucitó, las siguientes fueron sus apreciaciones:

<Una asamblea numerosa es tan impropia para la tarea directa de la legislación como para la de la representación>, dice Stuart Mill en su obra sobre el Gobierno representativo, y agrega: <Hacer leyes es una obra que requiere más que ninguna otra, no solamente espíritus prácticos y dotados de experiencia, sino

²⁶⁶ CONCHA, José Vicente. *Apuntamientos de Derecho Constitucional*. Imprenta de La Luz, Bogotá, 1923.

también hombres formados para este oficio por medio de largos y laboriosos estudios. Esta razón bastaría, aunque no hubiera otras, para que las leyes no se prepararan sino por medio de una comisión compuesta de un número muy reducido de personas. Otro motivo no menos concluyente para ello, es que cada cláusula de la ley exige que se redacte con la percepción más clara y más previosa de su efecto sobre las demás, para que el texto una vez completo se pueda fundir y colocar con propiedad entre el conjunto de las leyes preexistentes. Es imposible que estas condiciones se llenen cuando las leyes se votan cláusula por cláusula en una asamblea compuesta de elementos heterogéneos>.

En la transcripción que precede se resumen los motivos que hacen necesaria la existencia de una corporación permanente, compuesta de jurisconsultos de excepcional versación en la ciencia del Derecho, que tenga a su cargo la tarea, de preparar la mayor parte de los proyectos que han de ser materia de las deliberaciones de las Cámaras legislativas, cuya misión, en la generalidad de los casos, se debería limitar a discutir los proyectos que se le presenten para adoptarlos o rechazarlos. Si no se entiende por ley, como lo han pretendido algunos, la simple expresión de la voluntad general, sino como debe entenderse: « la ordenación de la razón encaminada al bien común », nada es tan difícil como lograr reducirla a una fórmula exacta y verdadera, para lo cual se requieren ciencia y práctica, que es poco menos que imposible reúnan todos los miembros de un parlamento, quienes, aun con patriotismo y buena fe, carecen por lo común de esas condiciones.

<Hacer leyes, dice Laurent, es la más alta de las funciones sociales. Si se necesitan especialistas para aplicarlas y enseñarlas, con mayor razón se deben necesitar para prepararlas>. Aunque en no pocos países se da a comisiones formadas de miembros de cada Cámara la misión de preparar los proyectos de ley, esas comisiones adolecen de los mismos defectos que se señalan a las corporaciones que las designan. Para que realmente preste los servicios que se esperan de un Consejo de esta clase, se debe componer de individuos que no pertenezcan a las corporaciones legislativas, y que reuniendo las condiciones requeridas de idoneidad, se consagren absoluto a la ardua labor que se les confía.

La existencia de un Consejo de esta especie en nada afecta la autonomía y prerrogativas de los dos Poderes a los cuales va a prestar un concurso provechoso. Ninguna de las funciones del parlamento se restringe con la existencia de esta corporación, que apenas coopera en la obra de aquél, ilustrando los antecedentes de cada cuestión y reuniendo los elementos necesarios para que los debates sean más precisos y sus resultados más eficaces. El Consejo sólo ha de tener carácter consultivo, y con esto se dice cuál es el límite de sus atribuciones y la extensión de sus poderes.

Reconocida la importancia y la necesidad de la existencia de un Consejo legislativo, la manera de formarlo y la reglamentación de sus funciones son puntos en que difieren las legislaciones de los países en donde existe, según la índole de sus leyes fundamentales y la organización que se da a los diferentes Poderes. En esta materia, como en muchas otras, la legislación francesa ha sido el modelo que siguen un gran número de pueblos, especialmente los de la América latina, y en no poca parte fue su Consejo de Estado el origen de las corporaciones análogas creadas por Constituciones de otros países.

En el primer Imperio francés, el Consejo de Estado tuvo mayores atribuciones de las que debe tener según el concepto de los tiempos contemporáneos, porque su autoridad estuvo sobrepuesta a la del Cuerpo legislativo. El Gobierno ejecutivo tenía la iniciativa de las leyes; el Consejo era la entidad que podía proponer reformas o modificaciones a los proyectos presentados. Así, y sólo así, dicen los expositores franceses, se pudo realizar por jurisconsultos eminentes aquella portentosa obra de la codificación, a principios del siglo XIX, que refundió y coordinó metódicamente en cuerpos legales los principios del Derecho romano con el Derecho consuetudinario de más de trescientas legislaciones tradicionales diferentes. En aquella época los proyectos de ley se discutían ante el Cuerpo legislativo por tres oradores del Gobierno, escogidos de entre el Consejo de Estado y por oradores del Tribunado.

De 1848 en adelante se modificó el carácter del primitivo Consejo de Estado, y se quiso hacer de él una especie de árbitro entre los Poderes legislativo y ejecutivo; este mismo carácter se le dio luego en Grecia y en algunos países de Sur América, pero no se le conservó por largo tiempo. Durante la época autoritaria del segundo Imperio, volvió a ser el Consejo lo que había sido en los tiempos de Napoleón I; pero cuando se realizó la transformación liberal del régimen, perdió la corporación varias de sus atribuciones más importantes, y quedó reducido su papel en relación con el Poder legislativo al que aún hoy conserva en la República, que es solamente el de preparar las leyes.

No pocas dificultades se encuentran al tratar de la manera de designar a los individuos que han de constituir el Consejo si se quiere que corresponda al fin de su institución, a los móviles que se tuvieron en cuenta para crearlo, a la vez que a la necesidad de que disfrute de independencia en relación con los Poderes ejecutivo y legislativo, sin lo cual vendría a ser una oficina administrativa más, sin la autoridad que ha menester. Prescindiendo del sufragio universal, que carece de criterio para apreciar las condiciones que debe reunir un Consejo de Estado, y descartado también el sistema de nombramiento por el Poder ejecutivo, que subordinaría a éste la corporación, se han propuesto varios métodos con que se procura llegar al resultado de que se designen para consejeros hombres de ciencia y estudio, de elevadas condiciones morales y de suma experiencia en las cuestiones legales, a fin de que llenen bien su cometido. Para tal objeto se ha propuesto formar una especie de colegio electoral, compuesto del Presidente de cada Cámara, del Ministro de Justicia, o del que hace sus veces, y de delegados del Tribunal o Corte Supremos, de la Corte, de Cuentas, de los Colegios de Abogados y de las Facultades de Derecho. Ese colegio haría las designaciones de consejeros, y así se reunirían las mayores probabilidades de constituir una corporación que desempeñe satisfactoriamente las funciones que la ley le confiere.

Quiere algunos que los miembros del Consejo sean inamovibles en su cargo; pero si no se acepta este principio, sería deseable un largo período de funciones y que sea lícito reelegir a quien se haga merecedor de ello. La naturaleza misma del empleo lo requiere así.

La formación de Códigos; la revisión de los existentes; la preparación de nuevas leyes sobre materias que los progresos de la civilización van haciendo necesarias en todo pueblo; las reformas administrativas; la organización y reglamentación de las cuestiones que surgen del Derecho público, hacen indispensable un estudio constante y un encadenamiento de trabajos no compatible con las mutaciones del

personal de la corporación encargada de labores que requieren la continuidad en un plan definido, que dé armonía al conjunto de la obra y desarrollo paralelo a los diferentes ramos que abarca.

El Consejo de Estado se reinstaló el 17 de diciembre de 1914, fecha de celebración del fallecimiento del Libertador y conocida como la *Fiesta del Poder Judicial* en Colombia, dividido en dos Salas y fue presidido por el general Jorge Reyes, a la sazón segundo designado a la Presidencia de la República, tal como lo ordenaba la ley 60 de 1914, Orgánica del Consejo de Estado, Presidencia que fue suprimida por el Acto Legislativo #1 de 1945, en sus artículos 36 al 43, al definir que el Presidente del Consejo de Estado sería elegido por la misma Corporación y, la elección de consejeros de Estado corresponde hacerla a las cámaras legislativas, de ternas formadas por el presidente de la república, lo cual no se quedó corto de críticas, pues como dice Pérez²⁶⁷,

“Muchos han criticado esta nueva manera de integrar el Consejo de Estado, por la participación que se le da al Presidente de la República en la formación de las ternas de entre las cuales han de elegir las Cámaras. Se argumenta acerca del peligro que entraña esta norma que por ser el Consejo de Estado, por una parte, cuerpo consultivo, del mismo gobierno y, por otra, tribunal supremo de lo contencioso-Administrativo, encargado de resolver en última y en única instancia a veces las controversias de los particulares con la administración. Se dice que tal principio va contra la separación de los Poderes Públicos.

La manera como se ejerza esta atribución por parte del Presidente de la República dará la razón a unos u otros, así como ha demostrado que es conveniente el sistema que rige para la elección de la Corte Suprema –que es el mismo que ahora se adopta para el Consejo de Estado- porque siempre han llegado a ocupar plazas de Magistrados de aquel Alto Tribunal individuos que han honrado su investidura y respetado la dignidad del cargo.

Con la obligación que se le impone al Presidente de la República de incluir en cada terna uno de los Consejeros Principales en el ejercicio del cargo, se quiere favorecer la independencia del Consejo, evitando que por cualquier circunstancia el Presidente pueda excluir del número de posibles candidatos a un Consejero que por una u otra razón le sea adverso, dejando a las Cámaras el último término, la decisión sobre la conveniencia o inconveniencia de que determinado elemento continúe en el ejercicio del empleo o sea reemplazado.”

La ley 60 de 1914 dividía al Consejo en dos Salas, que se denominaron: de Negocios Generales, la primera, y de lo Contencioso Administrativo, la segunda. Esta la formarían cuatro Consejeros, designados por el Poder Ejecutivo de entre los elegidos por el Congreso, y tendrá a su cargo todo lo relativo a la jurisdicción de lo contencioso Administrativo, y aquella, que se compondrá del primer Designado y de los otros dos individuos nombrados por el Congreso, tendrá a su cargo los demás asuntos que la Constitución y las leyes atribuyan al Consejo de Estado.

Cada Sala nombraría un Vicepresidente, y la segunda elegiría también un Presidente, que autorizaba las determinaciones de ésta, presidirá sus sesiones y le servirá de órgano especial de comunicación.

²⁶⁷ PÉREZ, Francisco de Paula, Op. Cit., pp. 181-182

El Consejo no podía reunirse en Consejo Pleno sino con la asistencia de cuatro de los individuos que lo forman, por lo menos, y convocado por el Presidente de la Sala de Negocios Generales, y en este caso actuaban como Presidente y Vicepresidente, respectivamente, los Presidentes de las dos Salas, y como Secretarios, primero y segundo, por su orden, los de las mismas Salas.

Los acuerdos que tomase el Consejo Pleno necesitaban ser adoptados por mayoría absoluta de votos. Los Ministros del Despacho presidencial podían concurrir a la discusión de los asuntos de su resorte, respecto de los cuales hubiese de conceptuar el Consejo; pero la votación sólo se hará después de que los Ministros se retirasen del recinto.

Por medio del Acto Legislativo # 1 de 1945, conservó lo establecido desde 1830 sobre renovación parcial de los consejeros, con lo cual se buscaba continuidad en su tarea; precisó las funciones de la Corporación, que fue organizada en Salas y Secciones y, además se dispuso lo siguiente:

TÍTULO XIII

Artículo 36. El artículo 132 de la Constitución quedará así:

ARTÍCULO 132

Habrá un Consejo de Estado integrado por el número de miembros que determine la ley.

La elección de consejeros de Estado corresponde hacerla a las cámaras legislativas, de ternas formadas por el presidente de la república. En cada terna será incluido uno de los consejeros principales en ejercicio del cargo.

Los consejeros de Estado durarán cuatro años y se renovarán parcialmente cada dos. Cada miembro del consejo tendrá un suplente, elegido por las cámaras en la misma forma que los principales. Los suplentes reemplazarán a los principales en los casos de faltas absolutas o temporales.

Corresponde al gobierno la designación de consejeros interinos.

Los ministros tienen voz y no voto en el Consejo.

Artículo 37. El artículo 133 de la Constitución quedará así:

ARTÍCULO 133

E Consejo de Estado se dividirá en salas o secciones para separar las funciones que le competan como Tribunal Supremo de lo contencioso-Administrativo, de las demás que le signen la Constitución y la ley.

La ley señalará las funciones de cada una de las salas o secciones, el número de consejeros que debe integrarlas y su organización interna.

Corresponde al gobierno designar los miembros que deben formar las salas o secciones.

Artículo 38:

ARTÍCULO NUEVO

El presidente del Consejo será elegido por la misma corporación y durará un año en el ejercicio de sus funciones, pero podrá ser reelegido indefinidamente.

Artículo 39:

ARTÍCULO NUEVO

Para ser elegido Consejero de Estado y desempeñar el cargo, se requieren las mismas calidades exigidas a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia²⁶⁸.

Artículo 40:

ARTÍCULO NUEVO

Son atribuciones del Consejo de Estado:

1ª. Actuar como cuerpo supremo consultivo del gobierno en asuntos de administración, debiendo ser necesariamente oído en todos aquellos que la Constitución y las leyes determinen.

Los dictámenes del Consejo no son obligatorios para el gobierno, salvo en el caso del artículo 207 de esta Constitución.

2ª. Preparar los proyectos de ley y de códigos que deban presentarse en las cámaras legislativas, y proponer las reformas convenientes en todos los ramos de la legislación.

3ª. Desempeñar las funciones de Tribunal Supremo de lo contencioso-Administrativo conforme a las reglas que señale la ley.

4ª. Darse su propio reglamento y ejercer las demás funciones que la ley determine.

Artículo 41:

ARTÍCULO NUEVO

Corresponde a la jurisdicción de lo contencioso-Administrativo conocer de las acusaciones por inconstitucionalidad de los decretos dictados por el gobierno, cuando no sean de los expedidos en ejercicio de las facultades de que tratan los ordinales 11 y 12 del artículo 69 y el artículo 117 de esta Constitución.

Artículo 42.

ARTÍCULO NUEVO

La jurisdicción de lo contencioso-Administrativo podrá suspender provisionalmente los actos de la administración por los motivos y con los requisitos que establezca la ley.

Artículo 43.

ARTÍCULO NUEVO

En cada departamento habrá un Tribunal Administrativo, cuyas funciones señalará la ley.

El número de magistrados que integran cada tribunal, las calidades que deben reunir para desempeñar su cargo y el modo de su elección y separación, serán establecidos por la ley.

El período de estos magistrados será de dos años.

Así mismo, a imitación de los franceses el artículo 68 del Acto Legislativo 1 de 1945 incluyó como artículo 162 de la Constitución un Tribunal de Conflictos para dirimir las competencias entre las jurisdicciones común y la administrativa, pero tal entidad fue suprimida en 1968 cuando esa atribución se le asignó al Tribunal Disciplinario tal y como

²⁶⁸ Se requería ser colombiano por nacimiento y en ejercicio de la ciudadanía, tener más de treinta y cinco años de edad y ser abogado titulado; y, además haber sido magistrado de la Corte Suprema de Justicia, en propiedad, o magistrado de alguno de los tribunales superiores de distrito, por un período no menor de cuatro años; o fiscal de tribunal superior por el mismo tiempo; o procurador general de la nación por tres años, o procurador delegado por cuatro; o consejero de Estado por el mismo período.

quedó en el artículo 217 de la Constitución de 1886, labor que hoy en día se le atribuye al Consejo Superior de la Judicatura conforme al # 6 del artículo 256 de la Carta de 1991.

Aprobado el plebiscito de 1957, el Mayor General Gabriel París Gordillo como Presidente de la Junta Militar de Gobierno de la República de Colombia, a través del Decreto Legislativo 0251 de octubre 9 de 1957, por medio del cual se sustituyó el artículo 12 del texto indivisible sobre reforma a la Constitución Nacional, sometido a plebiscito mediante el Decreto Legislativo 0247 de 1957, decretó que éste quedara así:

Artículo 1º. El artículo 12 del texto indivisible incluido en el Decreto legislativo número 0247 de 1957 quedará así:

"Artículo 12. La Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado serán paritarios.

Los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y los consejeros de Estado permanecerán en sus cargos mientras observen buena conducta y no hayan llegado a edad de retiro forzoso.

Las vacantes serán llenadas por la respectiva corporación.

La ley reglamentará la presente disposición y organizará la carrera judicial."

Es decir, que los y las ciudadanas aprobaron la paridad política entre los partidos liberal y conservador, únicos existentes en esa época; la elección de los consejeros de Estado a través del mecanismo de la cooptación, así como su estabilidad e inamovilidad vitalicia y, la total independencia judicial del ejecutivo.

Zambrano²⁶⁹ nos recuerda que mediante la Ley 19 de 1958, se creó en el seno del Consejo de Estado una sala consultiva especializada que se denominó "Sala de Servicio Civil" (Art. 9º) y que el Decreto-ley 1153 de 1959 señaló que dicha Sala estaría integrada por los consejeros que conformaban la Sala de Negocios Generales del mismo Consejo, es decir, por quienes cumplían la función consultiva. Ante dicha Sala, debían someterse los proyectos de ley o de decreto en materia de servicio civil.

Por medio del decreto-ley 528 de 1964, el Gobierno Nacional, en atención a las Facultades Extraordinarias otorgadas a través de la Ley 27 de 1963, expidió normas sobre competencia y organización judicial, dictaminando que la jurisdicción contencioso-administrativa estaba instituida para definir los negocios originados en las decisiones que tome la administración, en las operaciones que ejecute y en los hechos que ocurran con motivo de sus actividades.

Igualmente, Álvarez Jaramillo²⁷⁰, dice que en ese decreto-ley 528 de 1964, respecto de la función consultiva del Consejo de Estado, el artículo 22 dispuso que "la Sala de lo Contencioso Administrativo se subdividirá en cuatro salas o secciones de cuatro consejeros cada una" y, en el artículo 26 se estableció que "la Sala de Consulta y Servicio Civil estará integrada por cuatro consejeros escogidos por el Gobierno, con sujeción a las normas sobre paridad política, entre los consejeros que forman las cuatro salas o secciones en que se subdivide la Sala de lo Contencioso Administrativo." Entre tanto, el artículo 31 describe las funciones de la Sala de Consulta y Servicio Civil, así:

²⁶⁹ ZAMBRANO CETINA, William, Art. Cit., p. 317.

²⁷⁰ ÁLVAREZ JARAMILLO, Luis Fernando. *La evolución legal, orgánica y funcional de la función consultiva en el pasado reciente y las propuestas para su fortalecimiento*. En: Memorias del Seminario Franco-Colombiano sobre la Reforma a la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Misión de Cooperación Técnica en Colombia del Consejo de Estado Francés. Bogotá, julio de 2008, no posee ISBN., p. 325.

“1ª. Ejercer las funciones consultivas que al Consejo de Estado le asignan la Constitución y las leyes, con excepción de los casos previstos en los artículos de la Constitución, 120 numerales 10 (dictamen previo para aprobación de tratados en caso de receso de las Cámaras) y 11 (en receso del Senado, dictamen previo del Consejo de estado para el tránsito de tropas extranjeras por el territorio nacional); 121 (previa audiencia del Consejo de Estado para declarar el estado de sitio); 212 (gasto imprescindible no incluido en el presupuesto), para los cuales solo es competente el Congreso en pleno.

2ª. La revisión de contratos que celebre el Gobierno Nacional en los casos previstos por las leyes.

3ª. Las señaladas al Consejo de estado en el ordinal 2º del artículo 141 de la Constitución Nacional (preparar proyectos de ley y de códigos).

4ª. Las previstas en los artículos 9º de la ley 19 de 1958.

5ª. Decidir las cuestiones que se susciten entre la Nación y uno o más departamentos o municipios, entre dos o más establecimientos, o entre uno de estos y una intendencia o comisaría o entre cualquiera de las entidades citadas y un establecimiento público, o entre dos o más establecimientos o empresas públicas, sobre competencia de facultades administrativas.”

Luego, con la Ley 50 de 1967, se fijó el número de veinte consejeros de Estado, que compondrían las salas de lo Contencioso Administrativo y la de Consulta y Servicio Civil, que estaría integrada sólo por cuatro consejeros.

En la Reforma Constitucional de 1968, también fue estudiado el tema del Consejo de Estado y dos de las normas del Estatuto Superior fueron modificados con el Acto Legislativo expedido ese año durante la administración del doctor Carlos Lleras Restrepo:

Artículo 48. *El artículo 141 de la Constitución Nacional quedará así:*

Son atribuciones del Consejo de Estado:

1ª. Actuar como cuerpo supremo consultivo del gobierno, en asuntos de administración, debiendo ser necesariamente oído en todos aquellos que la Constitución y las leyes determinen.

En los casos de que tratan los artículos 28, 121, 122 y 212, el gobierno debe oír previamente al Consejo de Estado. Los dictámenes del Consejo de Estado no son obligatorios para el gobierno, salvo en el caso del artículo 212 de la Constitución.

2ª. Preparar los proyectos de ley y de códigos que deban presentarse a las cámaras legislativas, y proponer las reformas convenientes en todos los ramos de la legislación.

3ª. Desempeñar las funciones de tribunal supremo de lo contencioso-Administrativo conforme a las reglas que señale la ley.

4ª. Darse su propio reglamento y ejercer las demás funciones que la ley determine.

Artículo 49. *El artículo 154 de la Constitución Nacional quedará así:*

En cada departamento habrá un Tribunal Administrativo. La ley determinará las funciones y el número de magistrados.

Helena Alviar²⁷¹ comenta la reforma de 1968 al decir que ésta “fortaleció y centralizó el poder ejecutivo en materias económicas de una manera considerable. Este

²⁷¹ ALVIAR, Helena, Art. Cit., p. 9.

fortalecimiento operó gracias a una argumentación que negaba el carácter revolucionario de la reforma y se justificaba de acuerdo con argumentos de continuidad e influencia francesa como lo demuestra el análisis de los doctrinantes.”

En la reforma constitucional de 1968, Álvarez Jaramillo²⁷², dice que queda claro que las funciones consultivas del Consejo de Estado se dividen en dos grupos:

i) Funciones consultivas de origen constitucional.

ii) Funciones consultivas de carácter legal.

Ambas a su vez pueden ser obligatorias o facultativas.

iii) Las obligatorias son aquellas en que por Constitución o ley, el Gobierno antes de adoptar una decisión debe oír al Consejo de Estado, teniendo en cuenta que solo en el caso del artículo 212 de la Carta (del 86), el dictamen es vinculante, en los demás casos por regla general sus conceptos no vinculan al gobierno.

iv) Las consultas facultativas se refieren a aquellos temas sobre los cuales el Gobierno es libre de consultar o no al Consejo de Estado.

Y agrega la profesora Alviar²⁷³:

“...la reforma del 68 fue la culminación de la visita de varios expertos norteamericanos, como Lauchlin Currie y Albert Hirschman, quienes justificaba las transformaciones en términos mucho más limitados por conceptos de desarrollo económico. Por ejemplo, las diversas consultorías de Lauchlin Currie iniciaron el camino de reformas necesarias que llevaron al fortalecimiento de la rama ejecutiva.”

Durante los años que siguieron a esta reforma constitucional de 1968, fue expedido el Decreto 597 de 1988, que en su artículo 11, dispuso que la estructura de la jurisdicción de lo contencioso-administrativa y de sus tribunales en el país fuera así: Veintiocho (28) magistrados en el Tribunal de Cundinamarca; ocho (8) en los de Antioquia y Valle; cuatro (4) magistrados en los de Atlántico, Bolívar, Boyacá, Caldas, Cauca, Meta, Nariño, Norte de Santander, Risaralda, Santander y Tolima; tres (3) en los de Caquetá, Cesar, Córdoba, Huila, Magdalena, Quindío y Sucre y de a dos (2) magistrado en los tribunales de Chocó y Guajira, composición que ha cambiado, como lo anotaremos más adelante.

Por entonces, el Código Contencioso Administrativo, Decreto-ley 01 de 1984, en su Título X, se refirió al objeto y funciones de la jurisdicción contencioso administrativa, en los siguientes términos:

Art. 82. Objeto de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Modificado Decreto 2304 de 1989, Art. 12. Modificado. Ley 446 de 1998, Art. 30. Modificado. Ley 1107 de 2006, Art. 1º. La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo está instituida para juzgar las controversias y litigios originados en la actividad de las entidades públicas incluidas las sociedades de economía mixta con capital público superior al 50% y de las personas privadas que desempeñen funciones propias de los distintos órganos del Estado. Se ejerce por el Consejo de Estado, los Tribunales Administrativos y los Juzgados Administrativos de conformidad con la Constitución y la ley.

²⁷² ÁLVAREZ JARAMILLO, Luis Fernando. Art. Cit., p. 326.

²⁷³ ALVIAR, Helena, Art. Cit., p. 10.

Esta jurisdicción podrá juzgar, inclusive, las controversias que se originen en actos políticos o de Gobierno.

La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo no juzga las decisiones proferidas en juicios de policía regulados especialmente por la ley.

Las decisiones jurisdiccionales adoptadas por las Salas Jurisdiccionales Disciplinarias del Consejo Superior de la Judicatura y de los Consejos Seccionales de la Judicatura, no tendrán control jurisdiccional

Texto inmediatamente anterior:

La jurisdicción de lo Contencioso Administrativo está instituida para juzgar las controversias y litigios Administrativos originados en la actividad de las Entidades Públicas y de las personas privadas que desempeñen funciones propias de los distintos órganos del Estado. Se ejerce por el Consejo de Estado, los Tribunales Administrativos y los Juzgados Administrativos de conformidad con la constitución y la ley.

Esta jurisdicción podrá juzgar, inclusive, las controversias que se originen en actos políticos o de gobierno.

La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo no juzga las decisiones preferidas en juicios de policía regulados especialmente por la ley.

Las decisiones jurisdiccionales adoptadas por las Salas Jurisdiccionales Disciplinarias del Consejo Superior de la Judicatura y de los Consejos Seccionales de la Judicatura, no tendrán control jurisdiccional.

Es decir que, según comentarios del Código hechos por la base de datos Notinet, “la justicia ordinaria asume el conocimiento de las controversias de Derecho privado y la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, el de los conflictos que se susciten entre la administración en ejercicio de las funciones que le son propias y los particulares en cuanto se hallen bajo situaciones reguladas propiamente por el Derecho Administrativo. Igualmente, esta jurisdicción juzga las controversias originadas en actos y hechos Administrativos de las entidades públicas y privadas siempre que cumplan funciones públicas.

Por su parte, no están sujetas al control de la Jurisdicción Contenciosa los procedimientos militares o de policía que por su naturaleza requieran decisiones de aplicación inmediata en asuntos de orden público o defensa nacional, seguridad, tranquilidad, salubridad, y circulación de personas y cosas; el ejercicio de la facultad de libre nombramiento y remoción; las providencias de carácter civil o penal dictadas en procedimientos de policía, y las sanciones de las salas disciplinarias del Consejo Superior de la Judicatura y de los Consejos Seccionales, por expresa disposición legal.”

En la Ley 1437 de 2011, que comienza a regir en julio de 2012, el objeto y principios de la jurisdicción son los siguientes:

“Artículo 103. Objeto y principios. Los procesos que se adelanten ante la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo tienen por objeto la efectividad de los derechos reconocidos en la Constitución Política y la ley y la preservación del orden jurídico.

En la aplicación e interpretación de las normas de este Código deberán observarse los principios constitucionales y los del derecho procesal.

En virtud del principio de igualdad, todo cambio de la jurisprudencia sobre el alcance y contenido de la norma, debe ser expresa y suficientemente explicado y motivado en la providencia que lo contenga.

Quien acuda ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en cumplimiento del deber constitucional de colaboración para el buen funcionamiento de la administración de justicia, estará en la obligación de cumplir con las cargas procesales y probatorias previstas en este Código.”

Hasta ese momento, se preveía que la conformación del Consejo de Estado era de treinta miembros atendiendo la paridad política, permaneciendo en sus cargos los consejeros mientras observasen buena conducta y no hubieren llegado a la edad de retiro forzoso. A partir de la entrada en vigencia de la Constitución de 1991, el período de los magistrados elegidos con anterioridad al 7 de julio de ese año, se contaría desde esa fecha.

Convocadas las elecciones para integrar una Asamblea Nacional Constituyente que reformara la Constitución y reunida ésta fueron estudiadas las enmiendas que llevaron a la expedición de la Carta de 1991, la cual dedica el Capítulo 3 del Título VIII a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

CAPÍTULO 3.

DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA

ARTÍCULO 236. *El Consejo de Estado tendrá el número impar de Magistrados que determine la ley.*

El Consejo se dividirá en salas y secciones para separar las funciones jurisdiccionales de las demás que le asignen la Constitución y la ley.

La ley señalará las funciones de cada una de las salas y secciones, el número de magistrados que deban integrarlas y su organización interna.

Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia, complementa este artículo constitucional, lo mismo que el artículo 89 del Código Contencioso Administrativo de 1984, al decir:

Artículo 34. Integración y Composición: *El Consejo de Estado es el máximo tribunal de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y está integrado por veintisiete (27) magistrados, elegidos por la misma Corporación para períodos individuales de ocho años, de listas superiores a cinco (5) candidatos, que reúnan los requisitos constitucionales, por cada vacante que se presente, enviadas por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.*

El Consejo de Estado ejerce sus funciones por medio de tres (3) Salas, integradas así: La Plena, por todos sus miembros; la de lo Contencioso Administrativo, por veintitrés (23) Consejeros, y la de Consulta y Servicio Civil, por los cuatro Consejeros restantes.

Sin embargo, la norma fue enmendada en el año 2009, cuando por medio de la Ley 1285, reformativa de la Estatutaria de la Administración de Justicia:

Artículo 9°. Modifíquese el artículo 34 de la Ley 270 de 1996, el cual quedara así:

Artículo 34. Integración y Composición. El Consejo de Estado es el máximo Tribunal de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y estará integrado por treinta y un (31) magistrados, elegidos por la misma Corporación para los períodos individuales que determina la Constitución Política, de listas superiores a cinco (5) candidatos, que reúnan los requisitos constitucionales, por cada vacante que se presente, enviadas por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

El Consejo de Estado ejerce sus funciones por medio de tres (3) Salas, integradas así: la Plena, por todos sus miembros; la de lo Contencioso Administrativo, por veintisiete (27) consejeros y la de Consulta y Servicio Civil, por los cuatro (4) consejeros restantes”.

Adicionalmente, el inciso 2° del artículo 93 del Código Contencioso Administrativo no fue modificado por la Ley Estatutaria 270, por tanto, esa parte de la norma, permanece vigente y dice así:

También tendrá salas disciplinarias, cada una integrada por tres (3) consejeros de distintas especialidades, encargada de conocer de los procesos por faltas disciplinarias adelantados contra los magistrados de los tribunales Administrativos y los empleados del Consejo de Estado. Estas salas ejercerán sus funciones de conformidad con lo prescrito por las normas vigentes.

Sin embargo el Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, sobre el particular, expresó en sus artículos 106 y 107:

“Artículo 106. Integración de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. *La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo está integrada por el Consejo de Estado, los Tribunales Administrativos y los juzgados administrativos.*

Artículo 107. Integración y composición. *El Consejo de Estado es el Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo y Cuerpo Supremo Consultivo del Gobierno. Estará integrado por treinta y un (31) Magistrados.*

Ejercerá sus funciones por medio de tres (3) salas, integradas así: la Plena, por todos sus miembros; la de lo Contencioso Administrativo, por veintisiete (27) Magistrados y la de Consulta y Servicio Civil, por los cuatro (4) Magistrados restantes.

Igualmente, tendrá una Sala de Gobierno, conformada por el Presidente y el Vicepresidente del Consejo de Estado y por los Presidentes de la Sala de Consulta y Servicio Civil y de las secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo.

Créanse en el Consejo de Estado las salas especiales de decisión, además de las reguladas en este Código, encargadas de decidir los procesos sometidos a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, que esta les encomiende, salvo de los procesos de pérdida de investidura y de nulidad por inconstitucionalidad. Estas Salas estarán integradas por cuatro (4) Magistrados, uno por cada una de las secciones que la conforman, con exclusión de la que hubiere conocido del asunto, si fuere el caso.

La integración y funcionamiento de dichas salas especiales, se hará de conformidad con lo que al respecto establezca el reglamento interno. “

En cuanto a los requisitos para ser Consejero de Estado, estos son señalados en la Constitución Política de Colombia en el artículo 232, en el Código de lo Contencioso Administrativo, en el artículo 90 y en la Ley 1437, Nuevo Código, no se hace referencia a esta condición, por ser contenida dentro del Estatuto Superior.

Art. 90.CCA.- Calidades para ser elegido consejero. *Para ser elegido consejero de Estado y desempeñar el cargo se requieren las mismas calidades que la Constitución Política exige para ser magistrado de la Corte Suprema de Justicia.*

ARTÍCULO 232. *Para ser Magistrado de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado se requiere:*

- 1. Ser colombiano de nacimiento y ciudadano en ejercicio.*
- 2. Ser abogado.*
- 3. No haber sido condenado por sentencia judicial a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos.*
- 4. Haber desempeñado, durante diez años, cargos en la Rama Judicial o en el Ministerio Público, o haber ejercido, con buen crédito, por el mismo tiempo, la profesión de abogado, o la cátedra universitaria en disciplinas jurídicas en establecimientos reconocidos oficialmente.*

PARÁGRAFO. *Para ser Magistrado de estas corporaciones no será requisito pertenecer a la carrera judicial.*

Sobre la elección de magistrados y consejeros, el artículo 53 de la Ley Estatutaria 270 de 1996, dispone lo siguiente:

ARTÍCULO 53. ELECCIÓN DE MAGISTRADOS Y CONSEJEROS. *Corresponde a la Corte Suprema de Justicia y al Consejo de Estado proveer las vacantes que se presenten en la respectiva Corporación, de listas superiores a cinco (5) candidatos, enviadas por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura. Estos Magistrados no son reelegibles y tomarán posesión ante el Presidente de la República.*

Con el objeto de elaborar las listas a que se refiere este artículo, el Consejo Superior de la Judicatura invitará a todos los abogados que reúnan los requisitos y que aspiren a ser Magistrados, para que presenten su hoja de vida y acrediten las calidades mínimas requeridas, Al definir la lista, el Consejo Superior de la Judicatura deberá indicar y explicar las razones por las cuales se incluyen los nombres de los aspirantes que aparecen en ella.

El Magistrado que deba ser reemplazado por destitución estará inhabilitado para participar en la elección de su sucesor y en la de cualquier otro integrante de la Corporación que por el mismo tiempo se encuentre en la misma situación.

Los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, de la Corte Constitucional, del Consejo de Estado, del Consejo Superior de la Judicatura, de los Tribunales, los

Jueces y los Fiscales, no podrán nombrar a personas con las cuales tengan parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad, primero civil, o con quien estén ligados por matrimonio o unión permanente. Así mismo, los citados funcionarios, una vez elegidos o nombrados, no podrán nombrar a personas vinculadas por los mismos lazos con los servidores públicos competentes que hayan intervenido en su postulación o designación.

PARÁGRAFO 10. La provisión transitoria de las vacantes se hará directamente por cada Corporación o Tribunal y no podrá exceder, en ningún caso, de tres meses.

PARÁGRAFO 20. Los funcionarios públicos en cuya postulación o designación intervinieron funcionarios de la Rama Judicial, no podrán designar a personas con las cuales los postulantes o nominadores tengan parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil. Constituye causal de mala conducta la violación a ésta disposición.

Cuando se presenta una vacante, la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura emite un Acuerdo para convocar a los aspirantes, por lo cual, a título de ejemplo, incluimos el siguiente:

***“ACUERDO PSAA09-No. 6401 DE 2009
(Diciembre 31)***

“Por el cual se convoca a la Sala Administrativa, con el fin de elaborar la lista de candidatos destinada a proveer un cargo de Magistrado del Honorable Consejo de Estado.

***LA SALA ADMINISTRATIVA DEL
CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA***

En ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial de las señaladas en los artículos 53, 85-10 y 130 de la Ley 270 de 1996, y de conformidad con lo aprobado en sesión de la Sala Administrativa del día 16 de diciembre de 2009

ACUERDA

ARTÍCULO PRIMERO.- *Convocar a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura para el día 17 de febrero de 2010, con el fin de elaborar la lista de candidatos destinada a la provisión de un cargo de Magistrado en la Sección Cuarta del Honorable Consejo de Estado, vacante por la renuncia de su titular, Doctor HECTOR J. ROMERO DÍAZ.*

ARTÍCULO SEGUNDO.- *Para la conformación de la lista de candidatos, la Sala tendrá en cuenta las hojas de vida de los aspirantes que presenten la respectiva solicitud en la Secretaría de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, hasta el día 29 de enero de 2010.*

ARTÍCULO TERCERO.- *Los interesados deberán diligenciar y presentar junto con la solicitud de inscripción, el formato de hoja de vida elaborado para el efecto, de conformidad con lo establecido en el artículo segundo del Acuerdo 2013 de 2003, modificado por el Acuerdo PSAA09-6100 de 2009, que se suministrará en la*

Secretaría de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura - Palacio de Justicia, Piso 9º-, o a través de la página Web de la Rama Judicial (www.ramajudicial.gov.co), y los documentos que acrediten el cumplimiento de los requisitos exigidos en la Constitución y la ley, en especial los señalados por el artículo 232 de la Carta Política.

Adicionalmente, serán tenidos en cuenta los aspirantes que reiteren su interés en integrar la lista y cuyas hojas de vida reposen en los archivos de esta Corporación, por haber sido presentadas en oportunidades anteriores con el mismo objeto, siempre que se hubieran acompañado de los documentos que demuestren el cumplimiento de los requisitos para el ejercicio del cargo y dentro del término indicado en el artículo segundo de este Acuerdo.

PARÁGRAFO.- *En todos los casos, el aspirante deberá anexar la declaración de no hallarse incurso en causal de inhabilidad o de incompatibilidad.*

ARTÍCULO CUARTO.- *La Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, adelantará el proceso de entrevistas a los aspirantes inscritos, entre los días 8 y 16 de febrero de 2010.*

ARTÍCULO QUINTO.- *El presente Acuerdo rige a partir de la fecha de su publicación en la Gaceta de la Judicatura.*

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en Bogotá, D. C. a los treinta (31) días del mes de diciembre de dos mil nueve (2009).

JORGE ANTONIO CASTILLO RUGELES
Presidente”

En _____ el _____ enlace http://www.ramajudicial.gov.co/csj_portal/assets/MANUALVALORACION.pdf, se encuentra el **Manual de Valoración de Criterios para la definición de listas de aspirantes a magistrados de Altas Cortes**, en el que se me cita y, elaborado por el despacho del Magistrado Carlos Enrique Marín Vélez, con base en la “*responsabilidad que tiene el Consejo Superior de la Judicatura la cual se vincula también con la confianza que la institución debe generar en la sociedad, en el sentido de que las personas que se postulan para acceder a tan altas investiduras en la administración de justicia, sean verdaderamente idóneas y obviamente las mejores entre quienes acrediten las calidades mínimas requeridas en la ley, esto es, que en efecto tengan los méritos suficientes para la inclusión de sus nombres en las listas de aspirantes.*”

Aunque el artículo 53 de la Ley 270 se refiere a una lista con no menos de cinco (5) candidatos, la costumbre en el Consejo Superior de la Judicatura ha sido la de dar cabida a más nombres, diez o quince, como en el caso que se cita a continuación, lo cual corresponde a un vivo ejemplo de la costumbre extraconstitucional:

ACUERDO No. PSAA12-9600
(Julio 11 de 2012)

“Por medio del cual se formula ante la Sala Plena del H. Consejo de Estado, la lista de candidatos destinada a proveer un cargo de Magistrado de la Sala de Consulta y Servicio Civil”

LA SALA ADMINISTRATIVA DEL CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA

En ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las conferidas por los artículos 231 de la Constitución Política y 15 y 85 numeral 10 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia; teniendo en cuenta lo dispuesto en el Acuerdo PSAA12-9392 de 2012 y de conformidad con lo aprobado en la sesión de la Sala Administrativa del 11 de julio de 2012,

ACUERDA

ARTÍCULO 1º. Formular ante la Sala Plena del H. Consejo de Estado, la lista de candidatos destinada a proveer un cargo de Magistrado de la Sala de Consulta y Servicio Civil, vacante dejada por su titular Enrique José Arboleda Perdomo, por vencimiento del período constitucional.

1. AMAYA NAVAS OSCAR DARÍO
2. GONZÁLEZ MARROQUÍN CLARA IVY
3. MONTAÑA SUÁREZ MARTHA INÉS
4. MOTTA NAVAS ÁLVARO ANDRÉS
5. NAMÉN VARGAS ÁLVARO
6. OLANO DE NOGUERA MARTHA LUCÍA
7. OLANO GARCÍA HERNÁN ALEJANDRO
8. RAMÍREZ POVEDA SAMUEL JOSÉ
9. RENDÓN LÓPEZ ÁLVARO GUILLERMO
10. SÁNCHEZ LUQUE GUILLERMO ALFONSO
11. SUÁREZ VARGAS RAFAEL FRANCISCO
12. VARGAS ROZO OSCAR EDUARDO

ARTÍCULO 2º. El presente Acuerdo rige a partir de la fecha de su publicación en la Gaceta de la Judicatura.

PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en Bogotá D.C., a los once (11) días del mes de julio del año dos mil doce (2012).

NÉSTOR RAÚL CORREA HENAO
Presidente

Acerca de las calidades para ejercer el cargo, el CCA de 1984 exigía probarlas, según se dispone en su artículo 91:

Art. 91.- Prueba de las calidades. *La persona que fuere elegida consejero de Estado en propiedad deberá acreditar que reúne las calidades constitucionales, (ante el Presidente de la República, al tomar posesión del cargo. Entre la fecha de la comunicación de la elección y la de la posesión no podrán transcurrir más de treinta (30) días).*

En el Nuevo Código Ley 1437 no se hace este requerimiento. Hay que anotar además que el texto señalado subrayado e incluido entre paréntesis, fue declarado inexecutable por la Corte Suprema de Justicia mediante sentencia del 16 de agosto de 1984, expediente 1152.

Igualmente, el CCA de 1984 determinaba lo siguiente:

Art. 92.- Prohibiciones e incompatibilidades de los consejeros de Estado. *Los consejeros de Estado estarán sujetos a las prohibiciones e incompatibilidades prescritas en la Constitución Política y en la Ley.*

El Consejo de Estado en Colombia, hace parte de la Administración de Justicia, que se encuentra definida, tanto por la Constitución Política como por la Ley estatutaria de la Administración de Justicia respectivamente en los siguientes términos:

ARTÍCULO 228. *La Administración de Justicia es función pública. Sus decisiones son independientes. Las actuaciones serán públicas y permanentes con las excepciones que establezca la ley y en ellas prevalecerá el Derecho sustancial. Los términos procesales se observarán con diligencia y su incumplimiento será sancionado. Su funcionamiento será desconcentrado y autónomo.*

La Ley 270, Estatutaria de la Administración de Justicia, en su artículo 1º, determina que,

“La Administración de Justicia es la parte de la función pública que cumple el Estado encargada por la Constitución Política y la ley de hacer efectivos los Derechos, obligaciones, garantías y libertades consagrados en ellas, con el fin de realizar la convivencia social y lograr y mantener la concordia nacional.”
El Estado ha de garantizar el acceso de todos los asociados a la administración de justicia, siendo a su cargo el amparo de pobreza y el servicio de defensoría pública; con lo cual, se garantiza, sin excepción alguna, el Derecho de defensa, de acuerdo con la Constitución Política, los tratados internacionales vigentes ratificados por Colombia y la ley.

En cuanto a las atribuciones de este máximo tribunal de la jurisdicción contencioso administrativa, la Constitución política de Colombia, en su artículo 237 dispone:

ARTÍCULO 237. *Adicionado con un nuevo numeral, por el artículo 8º del A.L. 1 de 2009. Son atribuciones del Consejo de Estado:*

- 1. Desempeñar las funciones de tribunal supremo de lo contencioso Administrativo, conforme a las reglas que señale la ley.*
- 2. Conocer de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los decretos dictados por el Gobierno Nacional, cuya competencia no corresponda a la Corte Constitucional.*
- 3. Actuar como cuerpo supremo consultivo del Gobierno en asuntos de administración, debiendo ser necesariamente oído en todos aquellos casos que la Constitución y las leyes determinen.*
En los casos de tránsito de tropas extranjeras por el territorio nacional, de estación o tránsito de buques o aeronaves extranjeros de guerra, en aguas o en territorio o en espacio aéreo de la nación, el gobierno debe oír previamente al Consejo de Estado.
- 4. Preparar y presentar proyectos de actos reformativos de la Constitución y proyectos de ley.*

5. Conocer de los casos sobre pérdida de la investidura de los congresistas, de conformidad con esta Constitución y la ley.

6. Darse su propio reglamento y ejercer las demás funciones que determine la ley. NUEVO NUMERAL. (Sic):

6. "Conocer de la acción de nulidad electoral con sujeción a las reglas de competencia establecidas en la ley.

Parágrafo. Para ejercer el Contencioso Electoral ante la Jurisdicción Administrativa contra el acto de elección de carácter popular cuando la demanda se fundamente en causales de nulidad por irregularidades en el proceso de votación y en el escrutinio, es requisito de procedibilidad someterlas, antes de la declaratoria de elección, a examen de la autoridad administrativa correspondiente, que encabeza el Consejo Nacional Electoral."

Igualmente, por medio del Decreto 3259 del 31 de agosto de 2009 (Diario Oficial 47458 de 2009), para aclarar el sentido del artículo 237 Superior, es agregado un numeral, bajo el 7°:

7. "Conocer de la acción de nulidad electoral con sujeción a las reglas de competencia establecidas en la ley."

De este artículo 237, se desprende que el Consejo de Estado, además de las funciones que le incumben como tribunal supremo de lo contencioso Administrativo (num. 1), ejerce otras destinadas a preservar la integridad de la Constitución, ya que le compete decidir sobre "las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los decretos dictados por el Gobierno Nacional, cuya competencia no corresponda a la Corte Constitucional", según lo ordena el artículo 237-2 del Estatuto Superior. Así las cosas, en materia de control abstracto de constitucionalidad, la Corte Constitucional tiene la más alta competencia y el Consejo de Estado, por vía residual, de todos aquellos actos que no están atribuidos a la Corte Constitucional.

El Consejo de Estado conoce también de las acciones de nulidad electoral, en los precisos términos que impone el parágrafo del artículo 264 de la Constitución Política de Colombia, que se refiere exclusivamente a las autoridades electorales (Consejo Nacional Electoral y Registrador Nacional del Estado Civil), pero que curiosamente, por medio de la Reforma Política del año 2003, Acto Legislativo 01 de ese año, le encarga la siguiente atribución al Consejo de Estado y a los Tribunales de lo Contencioso Administrativo:

ARTÍCULO 264. (Modificado mediante Acto Legislativo 01 de 2003, julio 3). *El Consejo Nacional Electoral se compondrá de nueve (9) miembros elegidos por el Congreso de la República en pleno, para un período institucional de cuatro (4) años, mediante el Sistema de Cifra Repartidora, previa postulación de los partidos o movimientos políticos con personería jurídica o por coaliciones entre ellos. Sus miembros serán servidores públicos de dedicación exclusiva, tendrán las mismas calidades, inhabilidades, incompatibilidades y Derechos de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y podrán ser reelegidos por una sola vez.*

Parágrafo. La jurisdicción contencioso administrativa decidirá la acción de nulidad electoral en el término máximo de un (1) año. En los casos de única instancia, según la ley, el término para decidir no podrá exceder de seis (6) meses. (El subrayado está fuera del texto).

Cabe advertir, que el Consejo de Estado, por mandato legal, también es tribunal competente para conocer de Acciones de Tutela, Acciones de Cumplimiento, Acciones Populares y de Grupo, habiendo tenido que adecuar su Reglamento Interno para determinar a través de qué Secciones o Subsecciones se ha de cumplir con estos encargos. También, tiene a su cargo llenar las vacantes temporales del cargo de Contralor General de la República (además de participar en la elaboración de la terna para la elección del titular), en la forma que sugiere el artículo 267 Superior; cumplir con el deber que le impone el artículo 15 de la Ley 133 de 1994, en cuanto a ejercer el control previo de legalidad por parte de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado sobre los Convenios de Derecho Público Interno que el Estado celebre con las Iglesias, confesiones y denominaciones religiosas, sus federaciones y confederaciones y asociaciones de ministros, que gocen de personería y ofrezcan garantía de duración por su estatuto y número (sic) de miembros; lo mismo que con base en el artículo 4° de la Ley 954 de 2005, que modificó el artículo 33 del Código Contencioso Administrativo, resolver los conflictos de competencias administrativas a través de la Sala de Consulta y Servicio Civil.

Igualmente, el artículo 22 de la ley 1150 de 2007 (que modificó el artículo 72 de la Ley 80 de 1993 y el artículo 162, numeral 5° de la Ley 446 de 1998), le establece a la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, una atribución en cuanto a la nulidad de laudos arbitrales.

También hay una serie de funciones específicas para las salas del Consejo de Estado, las cuales son determinadas por los artículos 35 y siguientes de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia:

Artículo 35. Atribuciones de la Sala Plena: *La Sala Plena del Consejo de Estado tendrá las siguientes atribuciones administrativas:*

- 1. Elegir los Consejeros para proveer los nuevos cargos que se creen, llenar las vacantes de conformidad con la Constitución y con la ley.*
- 2. Elegir al Secretario General, y demás empleados de la Corporación, con excepción de los de las Salas, Secciones y Despachos, los cuales serán designados por cada una de aquéllas o por los respectivos Consejeros;*
- 3. Elegir, conforme a la ley, a los miembros del Consejo Nacional Electoral; (Nota: Desde 2003, se dispuso que serían elegidos por el Congreso de la República en Pleno, pero la norma no ha sido derogada en forma expresa).*
- 4. Proveer las faltas temporales del Contralor General de la República;*
- 5. Distribuir, mediante Acuerdo, las funciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo que no deban ser ejercidas en pleno, entre las Secciones que la constituyen, con base en un criterio de especialización y de volumen de trabajo;*
- 6. Integrar las Comisiones que deba designar, de conformidad con la ley o el reglamento;*
- 7. Hacer la evaluación del factor cualitativo de la calificación de servicios de los Magistrados de los Tribunales Administrativos, que servirá de base para la calificación integral;*
- 8. Darse su propio reglamento;*
- 9. Elegir, de terna enviada por la Corte Suprema de Justicia, para períodos de dos años, al Auditor ante la Contraloría General de la República o a quien deba reemplazarlo en sus faltas temporales o absolutas, sin que en ningún caso pueda reelegirlo, y;*
- 10. Ejercer las demás funciones que le prescriban la Constitución, la ley y el reglamento.*

Éste artículo 35 de la Ley Estatutaria, a su vez adiciona al 96 del Código Contencioso Administrativo, pues otorga nuevas atribuciones a la Sala Plena del Consejo de Estado, entre ellas proveer las faltas temporales del Contralor General de la República, como ya se anotó; elegir al Auditor General de la República; distribuir el trabajo interno de acuerdo con su volumen y la evaluación del factor cualitativo en cuanto a la calificación de servicios y, designar al Secretario General de la Corporación.

El Nuevo Código, Ley 1437, en su artículo 109 fija las siguientes atribuciones a la Sala Plena:

Artículo 109. Atribuciones de la Sala Plena. *La Sala Plena del Consejo de Estado tendrá las siguientes atribuciones:*

1. *Darse su propio reglamento.*
2. *Elegir a los Magistrados que integran la Corporación.*
3. *Elegir al Secretario General.*
4. *Elegir los demás empleados de la corporación, con excepción de los de las salas, de las secciones y de los despachos, los cuales serán designados por cada una de aquellas o por los respectivos Magistrados. Esta atribución podrá delegarse en la Sala de Gobierno.*
5. *Proveer las faltas temporales del Contralor General de la República.*
6. *Distribuir las funciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo que no deban ser ejercidas en pleno, entre las Salas de Decisión que organice la ley, las secciones y subsecciones que la constituyen, con base en los criterios de especialidad y de volumen de trabajo.*
7. *Integrar las comisiones que deba designar para el buen funcionamiento de la Corporación.*
8. *Hacer la evaluación del factor cualitativo de la calificación de servicios de los Magistrados de los Tribunales Administrativos, que servirá de base para la calificación integral.*
9. *Elegir, de terna enviada por la Corte Suprema de Justicia, para períodos de dos (2) años, al Auditor General de la República o a quien deba reemplazarlo en sus faltas temporales o absolutas, sin que en ningún caso pueda reelegirlo.*
10. *Elegir el integrante de la terna para la elección de Procurador General de la Nación.*
11. *Elegir el integrante de la terna para la elección de Contralor General de la República.*
12. *Elegir los integrantes de tres (3) ternas para la elección de Magistrados de la Corte Constitucional.*
13. *Elegir tres (3) Magistrados para la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.*
14. *Emitir concepto en el caso previsto en el inciso 2° del numeral 3 del artículo 237 de la Constitución Política.*
15. *Ejercer las demás funciones que le prescriban la Constitución, la ley y el reglamento.*

Parágrafo. *El concepto de que trata el numeral 14 del presente artículo no estará sometido a reserva.*

Así mismo, el CCA de 1984 fijaba unas funciones específicas para la Sala²⁷⁴ Plena del Consejo de Estado, al siguiente tenor:

Art. 96.- Atribuciones de la sala plena. *La sala plena del Consejo de Estado tendrá las siguientes atribuciones:*

1ª) Conceptuar en los casos prescritos por los artículos 50., 28, 120 numeral 10, 121 y 122 de la Constitución Política; (Actualmente corresponde al Art. 189 No. 7de la Constitución Política de 1991).

2ª) Emitir los dictámenes a que se refiere el artículo 212 de la Constitución Política; (Actualmente corresponde al Art. 189 No. 7de la Constitución Política de 1991).

3ª) Expedir el reglamento de la Corporación;

4ª) Elegir consejeros de Estado y magistrados de los tribunales Administrativos de conformidad con la Constitución Política y la Ley;

5ª) Elegir los empleados de la Corporación, con excepción de los de las salas o secciones, los cuales serán designados por cada una de ellas;

6ª) Proponer, de conformidad con el artículo 141 numeral 20. las reformas convenientes en todos los ramos de la legislación. (Actualmente corresponde al Art. 237 No. 4 de la Constitución Política de 1991). Los proyectos serán entregados a las autoridades correspondientes para los trámites de rigor;

7ª) Distribuir, mediante acuerdo, las funciones de la sala de lo contencioso Administrativo que no deban ser ejercidas en pleno, entre las secciones que la constituyen, con base en un criterio de especialización;

8ª) Integrar las comisiones que deba designar, de conformidad con la ley o el reglamento;

9ª) Elegir los dignatarios de la Corporación;

10) Las demás que le atribuyan la ley o su reglamento interno.

Continúa agregando el Estatuto Superior colombiano estas otras funciones al Consejo de Estado:

ARTÍCULO 238. *La jurisdicción de lo contencioso Administrativo podrá suspender provisionalmente, por los motivos y con los requisitos que establezca la ley, los efectos de los actos Administrativos que sean susceptibles de impugnación por vía judicial.*

A las citadas funciones generales de la Sala Plena, se le suman unas funciones especiales, que son las siguientes que incluye la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia 270 de 1996, artículo 37 tanto en materia jurisdiccional como consultiva:

1ª) Resolver los conflictos de competencia entre las secciones del Consejo de Estado;

2ª) Conocer de todos los procesos contencioso Administrativos cuyo juzgamiento atribuya la ley al Consejo de Estado y que específicamente no se hayan asignado a las Secciones;

3ª) Elaborar cada dos (2) años sus listas de auxiliares de la justicia;

²⁷⁴ Concepto de Sala. “Conjunto de magistrados que se reúnen en Corporación para ver y resolver los negocios, bien del orden judicial, sometidos a la competencia de los mismos, ya de carácter gubernativo”. (Diccionario Jurídico Colombiano. BOHÓRQUEZ, BOTERO, Luis Fernando. Edición Jurídica Nacional, p. 695).

4ª) **Modificado. Ley 446 de 1998, Artículo 33.-** Resolver los recursos extraordinarios de revisión y de súplica incoados contra las sentencias dictadas por las Secciones o Subsecciones y los demás que sean de su competencia.

5ª) **Modificado. Ley 446 de 1998, Artículo 33.-** Resolver los asuntos que le remitan las Secciones, por su importancia jurídica o trascendencia social si por estimar fundado el motivo resuelve asumir competencia.

A solicitud del Ministerio Público, o de oficio, las Secciones podrán remitir a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo aquellos asuntos que, encontrándose pendientes de fallo, por su importancia jurídica o trascendencia social ameriten ser decididos por ésta. La Sala Plena decidirá si avoca o no el conocimiento del asunto.

Igualmente, la Sala Plena podrá asumir de oficio el conocimiento de asuntos que se estén tramitando por cualquiera de las Secciones y que se encuentren pendientes de fallo.

6ª) Conocer de los procesos que le remitan las secciones para cambiar o reformar la jurisprudencia de la Corporación.

7. **Adicionado. Ley 446 de 1998, Artículo 33.-** De las acciones de nulidad por inconstitucionalidad que se promuevan contra los Decretos de carácter general dictados por el Gobierno Nacional, que no correspondan a la Corte Constitucional, cuya inconformidad con el ordenamiento jurídico se establezca mediante confrontación directa con la Constitución Política y que no obedezca a función propiamente administrativa.

La acción podrá ejercitarse por cualquier ciudadano y se tramitará con sujeción al procedimiento ordinario previsto en los artículos 206 y siguientes de este Código, salvo en lo que se refiere al período probatorio que, si fuere necesario, tendrá un término máximo de diez (10) días.

En estos procesos la sustanciación y ponencia corresponderá a uno de los Consejeros de la Sección respectiva según la materia y el fallo a la Sala Plena.

Contra los autos proferidos por el ponente sólo procederá el recurso de reposición. Los que resuelvan la petición de suspensión provisional, los que decreten inadmisión de la demanda, los que pongan fin al proceso y los que decreten nulidades procesales, serán proferidos por la Sección y contra ellos solamente procederá el recurso de reposición.

El ponente registrará el proyecto de fallo dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de entrada a despacho para sentencia. La Sala Plena deberá adoptar el fallo dentro de los veinte (20) días siguientes, salvo que existan otros asuntos que gocen de prelación constitucional.

Las acciones de nulidad de los demás Decretos del orden nacional, dictados por el Gobierno Nacional, se tramitarán y decidirán por las Secciones respectivas, conforme a las reglas generales de este Código y el reglamento de la Corporación.

8. **Adicionado. Ley 446 de 1998, Artículo 33.-** De las acciones sobre pérdida de investidura de los Congresistas, de conformidad con el procedimiento especial establecido en la ley.

9. **Adicionado. Ley 446 de 1998, Artículo 33.-** De los de definición de competencias administrativas entre organismos del orden nacional o entre tales organismos y una entidad territorial o descentralizada, o entre cualesquiera de éstas cuando no estén comprendidas en la jurisdicción territorial de un sólo Tribunal Administrativo.

10. **Adicionado. Ley 446 de 1998, Artículo 33.-** Del recurso extraordinario de revisión en los casos de pérdida de investidura de los Congresistas. En estos casos, los Consejeros que participaron en la decisión impugnada no serán recusables ni podrán declararse impedidos por ese solo hecho.

*Parágrafo. Adicionado. **Ley 446 de 1998**, Artículo 33.- La Corte Suprema de Justicia conocerá de las acciones impetradas contra los actos Administrativos emitidos por el Consejo de Estado.*

Por su parte, como máximo tribunal de lo contencioso Administrativo, el Consejo de Estado cumple con otra serie de funciones privativamente en única instancia y en primera instancia, Ley 1437, art. 104:

Artículo 104. De la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. *La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo está instituida para conocer, además de lo dispuesto en la Constitución Política y en leyes especiales, de las controversias y litigios originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas, o los particulares cuando ejerzan función administrativa.*

Igualmente conocerá de los siguientes procesos:

- 1. Los relativos a la responsabilidad extracontractual de cualquier entidad pública, cualquiera que sea el régimen aplicable.*
- 2. Los relativos a los contratos, cualquiera que sea su régimen, en los que sea parte una entidad pública o un particular en ejercicio de funciones propias del Estado.*
- 3. Los relativos a contratos celebrados por cualquier entidad prestadora de servicios públicos domiciliarios en los cuales se incluyan o hayan debido incluirse cláusulas exorbitantes.*
- 4. Los relativos a la relación legal y reglamentaria entre los servidores públicos y el Estado, y la seguridad social de los mismos, cuando dicho régimen esté administrado por una persona de derecho público.*
- 5. Los que se originen en actos políticos o de gobierno.*
- 6. Los ejecutivos derivados de las condenas impuestas y las conciliaciones aprobadas por esta jurisdicción, así como los provenientes de laudos arbitrales en que hubiere sido parte una entidad pública; e, igualmente los originados en los contratos celebrados por esas entidades.*
- 7. Los recursos extraordinarios contra laudos arbitrales que definan conflictos relativos a contratos celebrados por entidades públicas o por particulares en ejercicio de funciones propias del Estado.*

Parágrafo. Para los solos efectos de este Código, se entiende por entidad pública todo órgano, organismo o entidad estatal, con independencia de su denominación; las sociedades o empresas en las que el Estado tenga una participación igual o superior al 50% de su capital; y los entes con aportes o participación estatal igual o superior al 50%.

Artículo 105. Excepciones. *La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo no conocerá de los siguientes asuntos:*

- 1. Las controversias relativas a la responsabilidad extracontractual y a los contratos celebrados por entidades públicas que tengan el carácter de instituciones financieras, aseguradoras, intermediarios de seguros o intermediarios de valores vigilados por la Superintendencia Financiera, cuando correspondan al giro ordinario de los negocios de dichas entidades, incluyendo los procesos ejecutivos.*
- 2. Las decisiones proferidas por autoridades administrativas en ejercicio de funciones jurisdiccionales, sin perjuicio de las competencias en materia de recursos contra dichas decisiones atribuidas a esta jurisdicción. Las decisiones que una autoridad administrativa adopte en ejercicio de la función jurisdiccional estarán identificadas con la expresión que corresponde hacer a los jueces precediendo la parte resolutive de sus sentencias y deberán ser adoptadas en un proveído independiente que no podrá mezclarse con decisiones que correspondan al ejercicio de función administrativa, las cuales, si tienen relación con el mismo asunto, deberán constar en acto administrativo separado.*
- 3. Las decisiones proferidas en juicios de policía regulados especialmente por la ley.*
- 4. Los conflictos de carácter laboral surgidos entre las entidades públicas y sus trabajadores oficiales.*

Artículo 149. Competencia del Consejo de Estado en única instancia. *El Consejo de Estado, en Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, por intermedio de sus Secciones, Subsecciones o Salas especiales, con arreglo a la distribución de trabajo que la Sala disponga, conocerá en única instancia de los siguientes asuntos:*

- 1. De los de nulidad de los actos administrativos expedidos por las autoridades del orden nacional o por las personas o entidades de derecho privado cuando cumplan funciones administrativas del mismo orden.*
- 2. De los de nulidad y restablecimiento del derecho que carezcan de cuantía, en los cuales se controvertan actos administrativos expedidos por autoridades del orden nacional.*

También conocerá de las demandas que en ejercicio de la indicada acción, y sin atención a la cuantía se promuevan en contra de los actos expedidos por el Procurador General de la Nación en ejercicio del poder disciplinario y las demás decisiones que profiera como supremo Director del Ministerio Público.

- 3. De la nulidad del acto de elección del Presidente y el Vicepresidente de la República, de los Senadores, de los Representantes a la Cámara, de los Representantes al Parlamento Andino, del Alcalde Mayor de Bogotá, de los miembros de la Junta Directiva o Consejo Directivo de las entidades públicas del orden nacional, de los entes autónomos del orden nacional y de las Comisiones de Regulación.*
- 4. De la nulidad de los actos de elección expedidos por el Congreso de la República, sus Cámaras y sus Comisiones, la Corte Suprema de Justicia, la Corte Constitucional, el Consejo Superior de la Judicatura, la Junta Directiva o Consejo*

Directivo de los entes autónomos del orden nacional y las Comisiones de Regulación.

5. De la nulidad de los actos de nombramiento de los representantes legales de las entidades públicas del orden nacional.

6. De los que se promuevan contra actos administrativos relativos a la nacionalidad y a la ciudadanía.

7. Del recurso de anulación contra laudos arbitrales proferidos en conflictos originados en contratos celebrados por una entidad pública, por las causales y dentro del término prescrito en las normas que rigen la materia. Contra la sentencia que resuelva este recurso sólo procederá el recurso de revisión.

8. De los relativos a la propiedad industrial, en los casos previstos en la ley.

9. De la nulidad con restablecimiento, contra los actos administrativos expedidos por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, o la entidad que haga sus veces, que inicien las diligencias administrativas de extinción del dominio; clarificación de la propiedad, deslinde y recuperación de baldíos.

10. De la revisión contra los actos de extinción del dominio agrario, o contra las resoluciones que decidan de fondo los procedimientos sobre clarificación, deslinde y recuperación de baldíos.

11. De los relacionados con la declaración administrativa de extinción del dominio o propiedad de inmuebles urbanos y de los muebles de cualquier naturaleza.

12. De los de nulidad de los actos del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, o de la entidad que haga sus veces, en los casos previstos en la ley.

13. De la repetición que el Estado ejerza contra el Presidente de la República o quien haga sus veces, Senadores y Representantes, Ministros del Despacho, Directores de Departamento Administrativo, Procurador General de la Nación, Contralor General de la República, Fiscal General de la Nación, Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, de la Corte Constitucional, del Consejo Superior de la Judicatura, Registrador Nacional del Estado Civil, Auditor General de la República, magistrados de los tribunales superiores de distrito judicial, de los tribunales administrativos y del Tribunal Superior Militar y, en general, de los representantes legales de los órganos y entidades del orden nacional.

14. De todos los demás de carácter Contencioso Administrativo para los cuales no exista regla especial de competencia.

Parágrafo 1º. *La Corte Suprema de Justicia conocerá de la nulidad contra los actos de elección y nombramiento efectuados por el Consejo de Estado.*

Parágrafo 2º. *De las acciones de repetición que el Estado ejerza contra los Magistrados del Consejo de Estado, conocerá la Corte Suprema de Justicia en Sala Plena.*

Artículo 150. Competencia del Consejo de Estado en segunda instancia.

El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los tribunales administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación, así como de los recursos de queja cuando no se conceda el de apelación por parte de los tribunales, o se conceda en un efecto distinto del que corresponda, o no se concedan los extraordinarios de revisión o de unificación de jurisprudencia.

Conforme a los artículos 128 y 129 del CCA de 1984, las atribuciones del Consejo de Estado en única instancia, primera instancia y por secciones, eran lo que a la letra se incluye:

Art. 128.- Competencia del Consejo de Estado en única instancia.

Modificado Decreto 597 de 1988, Art. 2. Modificado. Ley 446 de 1998, Art. 36. El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, conocerá de los siguientes procesos privativamente y en única instancia:

- 1. De los de nulidad de los actos Administrativos expedidos por las autoridades del orden nacional o por las personas o entidades de Derecho privado cuando cumplan funciones administrativas del mismo orden.*
- 2. De los de nulidad y restablecimiento del Derecho que carezcan de cuantía, en los cuales se controviertan actos Administrativos expedidos por autoridades del orden nacional, con excepción de los de carácter laboral. No obstante, las controversias sobre los actos de declaratoria de unidad de empresa y calificación de huelga son de competencia del Consejo de Estado en única instancia.*
- 3. De los de nulidad de elecciones del Presidente y Vicepresidente de la República, Senadores, Representantes a la Cámara, así como de los de nulidad de las elecciones o nombramientos hechos por el Presidente de la República, el Congreso de la República, las Cámaras, la Corte Suprema de Justicia, la Corte Constitucional, el Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República, el Gobierno Nacional o por cualquier autoridad, funcionario, corporación o entidad descentralizada, del orden nacional.*
- 4. De los que se promuevan contra actos Administrativos relativos a la nacionalidad y a la ciudadanía.*
- 5. Del recurso de anulación de los laudos arbitrales proferidos en conflictos originados en contratos estatales, por las causales y dentro del término prescrito en las normas que rigen la materia. Contra esta sentencia sólo procederá el recurso de revisión.*
- 6. De los que se promuevan sobre asuntos petroleros o mineros en que sea parte la Nación o una entidad territorial o descentralizada, con excepción de las controversias contractuales, de reparación directa y las de nulidad y restablecimiento del Derecho que versen sobre impuestos mineros, contribuciones y regalías, que seguirán las reglas generales.*
- 7. De los relativos a la propiedad industrial, en los casos previstos en la ley.*
- 8. De las acciones de nulidad con restablecimiento, contra los actos Administrativos expedidos por el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, Incora, que inicien las diligencias administrativas de extinción del dominio, clarificación de la propiedad, deslinde y recuperación de baldíos.*
- 9. De las acciones de revisión contra los actos de extinción del dominio agrario, o contra las resoluciones que decidan de fondo los procedimientos sobre clarificación, deslinde y recuperación de baldíos.*

10. De los relacionados con la declaración administrativa de extinción del dominio o propiedad de inmuebles urbanos y de los muebles de cualquier naturaleza.

11. De los de nulidad de los actos del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, Incora, en los casos previstos en la ley.

12. De las acciones de repetición que el Estado ejerza contra el Presidente de la República o quien haga sus veces, Senadores y Representantes, Ministros del Despacho, Directores de Departamento Administrativo, Procurador General de la Nación, el Contralor General de la República, Fiscal General de la Nación, Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, de la Corte Constitucional, del Consejo Superior de la Judicatura, de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial, de los Tribunales Administrativos y del Tribunal Penal Militar.

13. De todas las demás de carácter Contencioso Administrativo, para los cuales no exista regla especial de competencia.

Parágrafo. De las acciones de repetición que el Estado ejerza contra los Magistrados del Consejo de Estado, conocerá la Corte Suprema de Justicia en Sala Plena.

Art. 129.- Competencia del Consejo de Estado en segunda instancia. Modificado. Decreto 597 de 1988. Art. 2. Modificado, Ley 446 de 1998, Art. 37.- El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los Tribunales Administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación, así como de los recursos de queja cuando no se conceda el de apelación o se conceda en un efecto distinto del que corresponda, o no se conceda el extraordinario de revisión.

El grado jurisdiccional de consulta se surtirá en los eventos de que trata el artículo 184 de este Código.

Art. 130.- Asuntos remitidos por las Secciones. Modificado. Decreto 2304 de 1989. Art. 21. Modificado, Ley 446 de 1998, Art. 38.- A solicitud del Ministerio Público, o de oficio, las Secciones podrán remitir a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo aquellos asuntos que se encuentren para fallo y que por su importancia jurídica o trascendencia social ameriten ser decididos por ésta. La Sala Plena decidirá si avoca o no el conocimiento del asunto.

Igualmente, la Sala Plena podrá asumir directamente el conocimiento de los asuntos que se encuentren para fallo en cualquiera de las Secciones.

Como cabeza del Consejo de Estado, se encuentra su Presidente, tal y como lo determina el CCA., tanto el antiguo como el nuevo, que además prevén lo relativo a la elección de dignatarios de la Corporación:

Artículo 108. Elección de dignatarios. El Presidente del Consejo de Estado será elegido por la misma corporación para el período de un (1) año y podrá ser reelegido indefinidamente y ejercerá las funciones que le confieren la Constitución, la ley y el reglamento interno.

El Consejo también elegirá un Vicepresidente, en la misma forma y para el mismo período del Presidente, encargado de reemplazarlo en sus faltas temporales y de ejercer las demás funciones que le asigne el reglamento interno.

Cada sala o sección elegirá un Presidente para el período de un (1) año y podrá ser reelegido indefinidamente.

En el antiguo Código, de 1984:

Art. 94.- Elección de dignatarios. *El presidente del Consejo de Estado será elegido por la misma corporación para el período de un año y podrá ser reelegido indefinidamente.*

El Consejo también elegirá un vicepresidente, en la misma forma y para el mismo período del presidente, encargado de reemplazarlo en sus faltas temporales y de ejercer las demás funciones que le asigne el reglamento.

Cada sala o sección elegirá un presidente para el período de un año y podrá reelegirlo.

El presidente, el vicepresidente y los presidentes de las salas o secciones formarán la sala de gobierno de la corporación que ejercerá las funciones que determine el reglamento.

Art. 95.- Atribuciones del presidente del Consejo de Estado. *El presidente del Consejo de Estado tendrá, además de las atribuciones que le confieren las normas vigentes, las que le señale el reglamento.*

El Presidente del Consejo de Estado, el Vicepresidente y los presidentes de las salas y secciones integran la Sala de Gobierno, la cual, en el proyecto de reforma al CCA., quedó así:

Artículo 114. Funciones de la Sala de Gobierno. Corresponde a la Sala de Gobierno:

- 1. Examinar la hoja de vida de los candidatos para desempeñar cualquier empleo cuya elección corresponda a la Sala Plena e informar a esta sobre el resultado respectivo.*
- 2. Elegir conforme a la delegación de la Sala Plena los empleados de la corporación, con excepción de los que deban elegir las salas, secciones y despachos.*
- 3. Asesorar al Presidente de la Corporación cuando este lo solicite.*
- 4. Estudiar la hoja de vida de los candidatos al premio José Ignacio de Márquez y presentar las evaluaciones a la Sala Plena.*
- 5. Cumplir las comisiones que le confiera la Sala Plena.*
- 6. Cumplir las demás funciones que le señalen la ley y el reglamento interno.*

El Presidente del Consejo de Estado hace parte de la Comisión Interinstitucional de la Rama Judicial y además, junto con los presidentes de la Corte Suprema de Justicia y de la Corte Constitucional, lidera el proceso de selección y nombramiento del Registrador Nacional del Estado Civil.

El nuevo Código de Procedimiento y Contencioso Administrativo, como ya lo vimos, también dedica unos artículos a la conformación del Consejo de Estado, a la elección de dignatarios y a su presidente, así:

Artículo 107. Integración y composición. *El Consejo de Estado es el Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo y Cuerpo Supremo Consultivo del Gobierno. Estará integrado por treinta y un (31) Magistrados.*

Ejercerá sus funciones por medio de tres (3) salas, integradas así: la Plena, por todos sus miembros; la de lo Contencioso Administrativo, por veintisiete (27) Magistrados y la de Consulta y Servicio Civil, por los cuatro (4) Magistrados restantes.

Igualmente, tendrá una Sala de Gobierno, conformada por el Presidente y el Vicepresidente del Consejo de Estado y por los Presidentes de la Sala de Consulta y Servicio Civil y de las secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo.

Créanse en el Consejo de Estado las salas especiales de decisión, además de las reguladas en este Código, encargadas de decidir los procesos sometidos a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, que esta les encomiende, salvo de los procesos de pérdida de investidura y de nulidad por inconstitucionalidad. Estas Salas estarán integradas por cuatro (4) Magistrados, uno por cada una de las secciones que la conforman, con exclusión de la que hubiere conocido del asunto, si fuere el caso.

La integración y funcionamiento de dichas salas especiales, se hará de conformidad con lo que al respecto establezca el reglamento interno.

En cuanto a aspectos relacionados con las elecciones y deliberaciones que se adelantan en el Consejo de Estado, el Código Contencioso Administrativo de 1983, disponía lo siguiente:

Art. 100.- Quórum deliberatorio. *El Consejo de Estado en pleno o cualquiera de sus salas o secciones necesitará para deliberar válidamente la asistencia de la mitad más uno de sus miembros.*

En el nuevo Código, Ley 1437, las normas sobre quórum y deliberaciones son las siguientes:

Artículo 126. Quórum deliberatorio en el Consejo de Estado. *El Consejo de Estado en pleno o cualquiera de sus salas, secciones o subsecciones necesitará para deliberar válidamente la asistencia de la mayoría de sus miembros.*

Artículo 127. Quórum para elecciones en el Consejo de Estado. *El quórum para las elecciones que realice el Consejo de Estado en pleno o cualquiera de sus salas, secciones o subsecciones será el establecido por el reglamento de la Corporación.*

Artículo 128. Quórum para otras decisiones en el Consejo de Estado. *Toda decisión de carácter jurisdiccional o no, diferente de la indicada en el artículo anterior, que tomen el Consejo de Estado en Pleno o cualquiera de sus salas, secciones, o subsecciones o los Tribunales Administrativos, o cualquiera de sus secciones, requerirá para su deliberación y decisión, de la asistencia y voto favorable de la mayoría de sus miembros.*

Si en la votación no se lograre la mayoría absoluta, se repetirá aquella, y si tampoco se obtuviere, se procederá al sorteo de conjuez o conjueces, según el caso, para dirimir el empate o para conseguir tal mayoría.

Es obligación de todos los Magistrados participar en la deliberación y decisión de los asuntos que deban ser fallados por la corporación en pleno y, en su caso, por la sala o sección a la que pertenezcan, salvo cuando medie causa legal de impedimento aceptada por la corporación, enfermedad o calamidad doméstica debidamente comprobadas, u otra razón legal que imponga separación temporal

del cargo. El incumplimiento sin justa causa de este deber es causal de mala conducta.

El reglamento interno señalará los días y horas de cada semana en que ella, sus salas y sus secciones celebrarán reuniones para la deliberación y decisión de los asuntos de su competencia.

Cuando quiera que el número de los Magistrados que deban separarse del conocimiento de un asunto por impedimento o recusación o por causal legal de separación del cargo disminuya el quórum decisorio, para completarlo se acudirá a la designación de conjuces.

Sin embargo, debe tenerse en cuenta la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, que en relación con el quórum establece:

Artículo 54. Quórum deliberatorio y decisorio. *Todas las decisiones que las Corporaciones judiciales en pleno o cualquiera de sus salas o secciones deban tomar, requerirán para su deliberación y decisión, de la asistencia y voto de la mayoría de los miembros de la Corporación, sala o sección.*

Es obligación de todos los Magistrados participar en la deliberación de los asuntos que deban ser fallados por la Corporación en pleno y, en su caso, por la sala o la sección a que pertenezcan, salvo cuando medie causa legal de impedimento aceptada por la Corporación, enfermedad o calamidad doméstica debidamente comprobadas, u otra razón legal que imponga separación temporal del cargo. La violación sin justa causa de este deber es causal de mala conducta.

Inciso 30. modificado por el artículo 70 del Decreto 2637 de 2004. El reglamento interno de la respectiva corporación señalará los días y horas de cada semana en que ella, sus salas y sus secciones celebrarán reuniones para la deliberación de los asuntos jurisdiccionales de su competencia, sin perjuicio de que cada sala decida sesionar con mayor frecuencia para imprimir celeridad y eficiencia a sus actuaciones.

Cuando quiera que el número de los Magistrados que deban separarse del conocimiento de un asunto jurisdiccional por impedimento o recusación o por causal legal de separación del cargo, disminuya el de quienes deban decidirlo a menos de la pluralidad mínima prevista en el primer inciso, para completar ésta se acudirá a la designación de conjuces.

Sobre el proceso electoral que se adelanta ante el Consejo de Estado, el CCA fijaba esta condición:

Art. 101. - Quórum para elecciones. *Las elecciones que realicen el Consejo de Estado en pleno o cualquiera de sus salas o secciones requerirán los votos de, por lo menos, las dos terceras partes de sus miembros.*

Recordemos que el Consejo de Estado en pleno elige a los magistrados de la corporación para llenar vacantes definitivas o de tipo transitorio; a los magistrados de los tribunales de lo contencioso Administrativo, a los dignatarios del Consejo y a los secretarios y demás funcionarios y empleados que dependan del Consejo, con excepción de los de las salas o secciones.

En cuanto a otras decisiones a tomar por el Consejo de Estado, en el CCA del 84 se incluye el siguiente artículo:

Art. 102.- Quórum para otras decisiones. *Toda decisión de carácter jurisdiccional o no, diferente de la indicada en el artículo anterior, que tome el Consejo de Estado o cualquiera de sus salas o secciones requiere el voto de la mayoría absoluta de sus miembros. Si en la votación no se lograre la mayoría absoluta, se repetirá aquélla, y si tampoco se obtuviere, se procederá al sorteo de conjuez o conjueces, según el caso, para dirimir el empate o para conseguir tal mayoría. Los empates en las secciones serán dirimidos conforme a lo dispuesto por el artículo 97 numeral 10. de este Código.*

En el artículo 39 de la Ley 270 de 1996, encontramos un complemento de esta norma, así:

Artículo 39. Conformación de quórum en la sala plena de lo contencioso Administrativo en casos especiales. *De las providencias dictadas por las Secciones del Consejo de Estado, cuando a ello hubiere lugar de acuerdo con la ley, conocerá la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, con exclusión de los Consejeros de la Sección que profirió la decisión, sin perjuicio de que éstos puedan ser llamados a explicarlas.*

Finalmente, en relación con las decisiones en el Consejo de Estado, encontramos esta nueva norma en los artículos 125 y 129 del Código 1437:

Artículo 125. De la expedición de providencias. *Será competencia del juez o Magistrado Ponente dictar los autos interlocutorios y de trámite; sin embargo, en el caso de los jueces colegiados, las decisiones a que se refieren los numerales 1, 2, 3 y 4 del artículo 243 de este Código serán de la sala, excepto en los procesos de única instancia. Corresponderá a los jueces, las salas, secciones y subsecciones de decisión dictar las sentencias. Los autos que resuelvan los recursos de súplica serán dictados por las salas, secciones y subsecciones de decisión con exclusión del Magistrado que hubiere proferido el auto objeto de la súplica.*

Artículo 129. Firma de providencias, conceptos, dictámenes, salvamentos de voto y aclaraciones de voto. *Las providencias, conceptos o dictámenes del Consejo de Estado, o de sus salas, secciones, subsecciones, o de los Tribunales Administrativos, o de cualquiera de sus secciones, una vez acordados, deberán ser firmados por los miembros de la corporación que hubieran intervenido en su adopción, aún por los que hayan disentido. Al pie de la providencia, concepto o dictamen se dejará constancia de los Magistrados ausentes. Quienes participaron en las deliberaciones, pero no en la votación del proyecto, no tendrán derecho a votarlo.*

Los Magistrados discrepantes tendrán derecho a salvar o aclarar el voto. Para ese efecto, una vez firmada y notificada la providencia, concepto o dictamen, el expediente permanecerá en secretaría por el término común de cinco (5) días. La decisión, concepto o dictamen tendrá la fecha en que se adoptó. El salvamento o aclaración deberá ser firmado por su autor y se agregará al expediente.

Si dentro del término legal el Magistrado discrepante no sustentare el salvamento o la aclaración de voto, sin justa causa, perderá este derecho.

Es importante anotar que para actuar como magistrado discrepante, debe haberse concurrido a la votación de la providencia, concepto o dictamen.

Art. 104. - Auxiliares de los consejeros de Estado. *Cada consejero de Estado tendrá un auxiliar de su libre nombramiento y remoción.*

Colaboran a cada uno de los magistrados, un grupo de magistrados auxiliares, abogados sustanciadores, oficiales de despacho, auxiliares judiciales remunerados y auxiliares judiciales ad honorem, quienes generalmente realizan su judicatura en algún despacho de la Corporación.

En el nuevo CCA 1437, se lee el siguiente artículo sobre el particular:

Artículo 117. Comisión para la práctica de pruebas y diligencias. *El Consejo de Estado podrá comisionar a los Magistrados Auxiliares, a los Tribunales Administrativos y a los jueces para la práctica de pruebas y de diligencias necesarias para el ejercicio de sus funciones.*

Igualmente, podrá comisionar mediante exhorto directamente a los cónsules o a los agentes diplomáticos de Colombia en el país respectivo para que practiquen la diligencia, de conformidad con las leyes nacionales y la devuelvan directamente.

Artículo 120. Auxiliares de los Magistrados del Consejo de Estado. *Cada Magistrado del Consejo de Estado tendrá al menos dos Magistrados auxiliares de su libre nombramiento y remoción.*

Mediante Acuerdo **PSAA10-6440** del 27 de enero de 2010, la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, decidió crear unos cargos transitorios de descongestión en el Consejo de Estado, de conformidad con los Artículos 94 y 104 de la Ley 270 de 1996; cargos que deben orientarse a la solución de problemas de la justicia para lo cual es necesaria la elaboración de estudios con fundamento en los informes que deben rendir los despachos judiciales de tal forma que cualquier prórroga del presente Acuerdo queda condicionada al cumplimiento de las obligaciones que en materia del suministro de información deba rendir institucionalmente la Corporación o el Despacho Judicial objeto de descongestión. Entonces así quedó la Sección Primera durante 2010:

Artículo 1º. Crear con carácter transitorio, a partir del 28 de enero y hasta el 16 de diciembre de 2010, en la Sección Primera del Consejo de Estado, tres (3) cargos de Magistrado Auxiliar.

La Ley 1395 del 12 de julio de 2010, en su artículo 71, dispone que la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura podrá atribuir competencia, en forma transitoria, a jueces y magistrados o grupo de estos, para los únicos efectos de practicar las pruebas en los despachos judiciales del país que por su congestión requieran ayuda para descongestionar esta etapa del proceso, hasta poner al día los procesos. Para todos los efectos procesales estos jueces tendrán las mismas facultades para el ejercicio de sus funciones, que el juez director del proceso, y la prueba así practicada se entenderá adelantada por el despacho al cual pertenece el proceso.

Las decisiones del Consejo de Estado, deben publicarse en el órgano oficial del mismo, aunque en los últimos años se ha optado por hacerlo a través de un CD. La nueva disposición del artículo 121 de la Ley 1437 es muy precisa, al afirmar lo siguiente,

Artículo 121. Órgano oficial de divulgación del Consejo de Estado. *El Consejo de Estado tendrá los medios de divulgación necesarios para realizar la publicidad de sus actuaciones. Para cada vigencia fiscal se deberá incluir en el presupuesto de gastos de la Nación una apropiación especial destinada a ello.*

En contraste el CCA del 84, decía:

Art. 105.- Órgano oficial del Consejo de Estado. *El Consejo de Estado tendrá una revista que le servirá de órgano oficial, denominada Anales del Consejo de Estado, que se publicará conforme al reglamento de la corporación. Para cada vigencia fiscal se deberá incluir, en el presupuesto de gastos de la nación, una apropiación especial destinada a ello.*

Igualmente, el CCA de 1984, disponía de unas normas complementarias a la labor de la jurisdicción de lo Contencioso Administrativa, consagradas en los siguientes artículos:

Art. 110. Reserva de las actas de las sesiones. *Las actas de las sesiones del Consejo de Estado, de sus Salas o secciones y de los Tribunales Administrativos serán reservadas hasta por el término de cuatro años. Los conceptos del Consejo de Estado, cuando actúe como cuerpo consultivo del Gobierno, también serán reservados por igual lapso; pero el Gobierno podrá darlo a conocer, o autorizar su publicación, cuando lo estime conveniente.*

Esta norma se complementa con el artículo 57 de la Ley 270 de 1996:

Artículo 57. Publicidad y reserva de las actas. *Son de acceso público las actas de las sesiones de la Sala Plena y de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, de las Salas Administrativas de los Consejos Seccionales y de las corporaciones citadas en el inciso anterior, y los documentos otorgados por los funcionarios de la Rama Judicial en los cuales consten actuaciones y decisiones de carácter Administrativo.*

También son de acceso público las actas de las sesiones de la Sala Plena de la Corte Constitucional, de las Salas y Secciones del Consejo de Estado y de los Tribunales Administrativos y de las Salas de la Corte Suprema de Justicia y de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial en las cuales consten los debates, actuaciones y decisiones judiciales adoptadas para propugnar por la integridad del orden jurídico, para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o un acto Administrativo de carácter general y para la protección de los Derechos e intereses colectivos frente a la omisión o acción de las autoridades públicas.

Las actas de las sesiones de las Salas y Secciones de la Corte Suprema de Justicia, de la Corte Constitucional, del Consejo de Estado, de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, de la Comisión de Investigación y Acusaciones de la Cámara de Representantes, de las Salas Jurisdiccionales Disciplinarias de los Consejos Seccionales y de los Tribunales en las cuales consten actuaciones y decisiones judiciales o disciplinarias de carácter individual, de grupo o colectivos, son reservadas excepto para los sujetos

procesales, sin perjuicio de las atribuciones de las autoridades competentes. Son de acceso público las decisiones que se adopten.

En cuanto a la presencia de otros funcionarios distintos de los magistrados en las deliberaciones y sesiones del Consejo, el CCA del 84 se expresaba en tres artículos:

Art. 111.-Asistencia de funcionarios públicos a las deliberaciones del Consejo de Estado. *Los ministros, los jefes de departamento Administrativo y los funcionarios que unos y otros requieran, podrán concurrir a las deliberaciones del Consejo de Estado cuando éste haya de ejercer su función consultiva, pero la votación de los conceptos sólo se hará una vez que todos se hayan retirado. La corporación podrá solicitar todos los informes que requiera y pedir la presencia de las personas dichas, con el mismo objeto y con la restricción aludida en cuanto a las votaciones.*

Art. 112.- Comunicación de los conceptos y dictámenes. *Los conceptos serán remitidos al Presidente de la República o al ministro o jefe de departamento Administrativo que los haya solicitado, por conducto de la secretaría jurídica de la Presidencia de la República.*

Art. 113.- Intervención de los consejeros de Estado en el Congreso. *Subrogado. Ley 5ª de 1992, Art. 96. En los debates que se cumplan en las sesiones plenarias y en las Comisiones, además de sus miembros y los Congresistas en general, podrán los Ministros y funcionarios invitados intervenir sobre temas relacionados con el desempeño de sus funciones y las iniciativas legislativas por ellos presentadas.*

Así mismo, podrán hacerlo por citación de la respectiva Cámara. Solo participarán en las decisiones, y por consiguiente podrán votar, los miembros de las Corporaciones legislativas (en plenarias o comisiones, con Senadores o Representantes, según el caso).

La Corte Constitucional, el Consejo Superior de la Judicatura, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Nacional Electoral, el Procurador General de la Nación, el Contralor General de la República, el Fiscal General de la Nación y el Defensor del Pueblo, al tener la facultad de presentar proyectos de ley en materias relacionadas con sus funciones, pueden de igual manera estar presentes e intervenir para referirse a tales asuntos.

En todas las etapas de su trámite, en proyectos de ley o de reforma constitucional, será oído por las Cámaras un vocero de los ciudadanos proponentes cuando hagan uso de la iniciativa popular, en los términos constitucionales.

Es importante señalar que mediante providencia C-471 de 1997, con ponencia del magistrado Antonio Barrera Carbonell, la Corte Constitucional se declaró inhibida para pronunciarse sobre la constitucionalidad del artículo 113 del Código Contencioso Administrativo, por encontrarse subrogado por el artículo 96 de la ley 5 de 1992. Lo anterior, porque esta disposición se ocupó de regular la misma materia, en lo que concierne a la intervención en los debates de las Cámaras de los diferentes organismos que tienen iniciativa constituyente y legislativa.

Cumple también la jurisdicción contencioso administrativa una función disciplinaria al tenor de lo dispuesto por el artículo 114 del CCA de 1984, modificado por el artículo 58 de la Ley 270 de 1996 y, en concordancia con el inciso final del artículo 235 del Nuevo Código 1437:

Art. 114.-Imposición de sanciones correccionales. Modificado Ley 270 de 1996 Art. 58. Los magistrados, los fiscales y los jueces tienen la facultad correccional, en virtud de la cual pueden sancionar a los particulares, en los siguientes casos:

1. Cuando el particular les falte al respeto con ocasión del servicio o por razón de sus actos oficiales o desobedeza órdenes impartidas por ellos en ejercicio de sus atribuciones legales.
2. (Cuando el funcionario o empleado de su dependencia cometa actos que atenten contra la prestación normal del servicio u omitan el cumplimiento de deberes inherentes al funcionamiento ordinario del despacho).²⁷⁵ (Inexequible).
3. Cuando cualquier persona asuma comportamientos contrarios a la solemnidad que deben revestir los actos jurisdiccionales, o al decoro que debe imperar en los recintos donde éstos se cumplen.²⁷⁶

Parágrafo. Las medidas correccionales a que se refiere este artículo, no excluyen la investigación, juzgamiento e imposición de sanciones penales a que los mismos hechos pudieren dar origen.

La Ley 270 de 1996, artículo 59, dice al respecto:

Artículo 59. Procedimiento. El magistrado o juez hará saber al infractor que su conducta acarrea la correspondiente sanción y de inmediato oír las explicaciones que éste quiera suministrar en su defensa. Si éstas no fueren satisfactorias, procederá a señalar la sanción en resolución motivada contra la cual solamente procede el recurso de reposición interpuesto en el momento de la notificación. El sancionado dispone de veinticuatro horas para sustentar y el funcionario de un tiempo igual para resolverlo.

Esto se relaciona con los denominados “poderes del juez”, que se incluyen en la reforma a la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, tal y como aparece en la Ley 1285 de 2009:

²⁷⁵ El numeral 2º del artículo en comento fue declarado Inexequible por la Corte Constitucional en sentencia C 0037 del 5 de febrero de 1996, con ponencia del Magistrado Vladimiro Naranjo Mesa. En criterio de la Corte, la norma revisada busca que magistrados, fiscales y jueces hagan prevalecer y preservar la dignidad de la justicia, pues esto no sólo es compromiso de los funcionarios y empleados que hacen parte de la rama judicial sino que, con igual énfasis, se reclama deferencia y respeto hacia aquellos de parte de los particulares que acceden a los estrados judiciales. La norma en comento plantea “la posibilidad de sancionar tanto a servidores públicos como a los particulares que incurran en algunas de las causales allí contempladas. Sin embargo, conviene aclarar que la disposición confunde la potestad correccional con la facultad disciplinaria, cuando ésta última realmente es aplicable únicamente a los servidores públicos bajo la competencia y procedimiento que se encuentra regulado en la Constitución y en la ley, más exactamente, en la Ley 200 de 1995 “Código Disciplinario Único”. Así las cosas, y atendiendo lo señalado por la Corte en esta providencia, los asuntos disciplinarios no deben hacer parte de una ley estatutaria sobre administración de justicia, so pena de violar los artículos 150-23, 152 y 158 de la Carta”. Por estas razones, se declaró la inexequibilidad del numeral 2o, así como de las expresiones “tanto a los funcionarios y empleados de su dependencia” prevista en el inciso primero; y “disciplinarias”, contenida en el parágrafo. Por otra parte, encuentra la Corte que la facultad del funcionario judicial de adoptar medidas correccionales frente a los particulares que incurran en alguna de las causales que justifican la adopción de medidas sancionatorias, tiene fundamento en el respeto que se le debe a la administración de justicia, eso sí sin perjuicio de otras determinaciones que puedan adoptar las demás autoridades competentes. Lo anterior -valga anotar- tampoco significa sancionar dos veces a una persona por el mismo hecho, esto es, contrariar al principio “non bis in ídem”, toda vez que se trata de determinaciones de naturaleza particular tomadas para cada caso por autoridades de competencia también diferente”.

²⁷⁶ El numeral 3o es exequible bajo el entendido de que los “comportamientos contrarios a la solemnidad”, deben ser en sí mismos irrespetuosos y lesivos de la dignidad de la Justicia y el acatamiento debido a ella. El artículo, bajo estas condiciones, fue declarado exequible, salvo el numeral 2o, y las expresiones “tanto a los funcionarios y empleados de su dependencia”, prevista en el inciso primero; y “disciplinarias ni”, contenida en el parágrafo”.

ARTÍCULO 60A. Adicionado. Ley 1285 de 2009. Art. 14. *Podere del juez. Además de los casos previstos en los artículos anteriores, el Juez podrá sancionar con multa de dos a cinco salarios mínimos mensuales, a las partes del proceso, o a sus representantes o abogados, en los siguientes eventos:*

- 1. Cuando a sabiendas se aleguen hechos contrarios a la realidad.*
- 2. Cuando se utilice el proceso, incidente, trámite especial que haya sustituido a este o recurso, para fines claramente ilegales.*
- 3. Cuando se obstruya, por acción u omisión, la práctica de pruebas o injustificadamente no suministren oportunamente la información o los documentos que estén en su poder y les fueren requeridos en inspección judicial, o mediante oficio.*
- 4. Cuando injustificadamente no presten debida colaboración en la práctica de las pruebas y diligencias*
- 5. Cuando adopten una conducta procesal tendiente a dilatar el proceso o por cualquier medio se entorpezca el desarrollo normal del proceso.*

Parágrafo. *El Juez tendrá poderes procesales para el impulso oficioso de los procesos, cualquiera que sea, y lo adelantará hasta la sentencia si es el caso.*

Y, para preservar el debido proceso, los artículos 115 y 116 del CCA de 1984 y 60 de la Ley 270 de 1996, establecen algo que concuerda con el artículo 117 de la Ley 1437, Nuevo Código:

Art. 115.- Recursos contra las sanciones. *Contra las sanciones correccionales solo procede el recurso de reposición, que se resolverá en el acto y de plano.*

Artículo 60. Sanciones. *Cuando se trate de un particular, la sanción correccional consistirá, según la gravedad de la falta, en multa hasta de diez salarios mínimos mensuales.*

Contra las sanciones correccionales sólo procede el recurso de reposición, que se resolverá de plano.

Art. 116.- Comisión para la práctica de diligencias. *El Consejo de Estado podrá comisionar a los tribunales Administrativos, a los jueces y a las autoridades y funcionarios públicos para la práctica de las diligencias necesarias para el ejercicio de sus funciones, e imponer las sanciones de ley en caso de demora o desobedecimiento.*

Con todo, no podrán comisionar para la práctica de pruebas que hayan de producirse en el lugar de su sede.

Para evitar errores en las diligencias, el artículo 32 del Código de Procedimiento Civil, prohíbe que los alcaldes y funcionarios de policía sean comisionados para recibir o practicar pruebas.

Art. 117.- Labores del Consejo de Estado en vacaciones. *El Consejo de Estado deberá actuar, aun en época de vacaciones, por convocatoria del Gobierno Nacional, cuando sea necesario su dictamen, por disposición de la Constitución Política. También podrá el Gobierno convocar a la sala de consulta y servicio civil, cuando a juicio de aquél las necesidades públicas los exijan.*

En el Nuevo Código 1437, la norma dice lo siguiente:

Artículo 118. Labores del Consejo de Estado en vacaciones. *El Consejo de Estado deberá actuar, aún en época de vacaciones, por convocatoria del Gobierno Nacional, cuando sea necesario su dictamen, por disposición de la Constitución Política. También podrá el Gobierno convocar a la Sala de Consulta y Servicio Civil, cuando a juicio de aquel las necesidades públicas lo exijan.*

En cuanto a los Derechos de los integrantes del Consejo de Estado, las normas vigentes del CCA de 1984, decían:

Art. 118.- Derechos, preeminencias y prerrogativas de los consejeros de Estado y de los magistrados de los tribunales Administrativos. *Los consejeros de Estado gozarán de los mismos Derechos, preeminencias y prerrogativas que la Ley reconoce a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia.*

Los magistrados de los tribunales Administrativos tendrán los que la Ley reconoce a los magistrados de los tribunales superiores de distrito judicial.

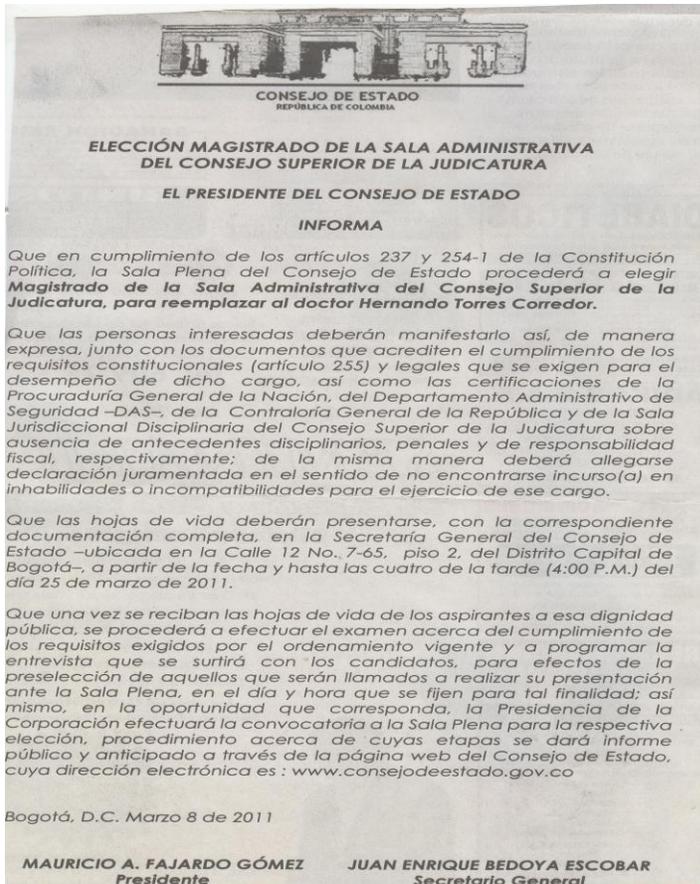
Art. 119.- Licencias y permisos. *El Consejo de Estado podrá conceder licencia a los consejeros y a los magistrados de los tribunales Administrativos para separarse de sus destinos hasta por noventa (90) días en un año y designar los interinos a que haya lugar.*

El presidente del Consejo de Estado podrá conceder permiso, hasta por cinco (5) días en un mes, a los consejeros y a los magistrados de los tribunales Administrativos.

Se suma a lo anterior, que en el Nuevo Código, Ley 1437, también se ocupa de esta situación administrativa en los siguientes términos:

Artículo 119. Licencias y permisos. *El Consejo de Estado podrá conceder licencia a los Magistrados del Consejo de Estado y de los Tribunales Administrativos para separarse de sus destinos hasta por noventa (90) días en un año y designar los interinos a que haya lugar.*

Hay que agregar la función electoral del Consejo de Estado, en la cual se consagra, entre otras, la elección de tres magistrados de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, como vemos a continuación en un ejemplo sobre el particular:



LA FUNCIÓN CONSULTIVA EN EL CONSEJO DE ESTADO:

Siguiendo el esquema francés, que en la Constitución llamada del año VIII, creó el Consejo de Estado de ese país a instancias de Napoleón Bonaparte, ésta entidad se encargó de desarrollar, como su nombre lo indica, una función plenamente consultiva. Hoy en día, y luego de la revisión constitucional del 21 de julio de 2008, además de poder ser consultado sobre proyectos de ley de iniciativa parlamentaria, el Consejo de Estado francés da su aval para la deliberación de proyectos de ley en el Consejo de Ministros, los cuales son luego controlados constitucionalmente por el Consejo Constitucional; por otra parte, como expresa el consejero de Estado Marcel Pochard²⁷⁷, *“en virtud de una tradición republicana y de disposiciones legislativas específicas, sobre lo esencial de los decretos reglamentarios más importantes, se les llama a éstos decretos en Consejo de Estado, es decir, expedidos después de consulta al Consejo de Estado. Estos decretos son los más numerosos; la mayor parte de las leyes prevé para su aplicación tales decretos en Consejo de Estado. También son sometidos al Consejo los proyectos de decreto (como de ley) de codificación del Derecho; se trata de un trabajo particularmente pesado. En total, entre 1200 y 1500 textos son examinados cada año por el Consejo de Estado, de los cuales una cincuentena son leyes.”*

²⁷⁷ POCHARD, Marcel. La actividad consultiva del Consejo de Estado Francés. En: Memorias del Seminario Franco-Colombiano sobre la Reforma a la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Misión de Cooperación Técnica en Colombia del Consejo de Estado Francés. Bogotá, julio de 2008, no posee ISBN., página 302.

En cuanto a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en Colombia, la Ley 270 de 1996, le señaló las siguientes funciones, en su artículo 98, que modificó al artículo 38 del CCA, así como otros casos de consultas obligatorias, que se incluyen luego:

Art. 98.- Integración y atribuciones de la sala de consulta y servicio civil.- Modificado. Ley 270 de 1996. *Art. 38. La sala de consulta y servicio civil estará integrada por cuatro (4) consejeros, (con sujeción a las normas de la paridad política). Sus miembros no tomarán parte en el ejercicio de las funciones jurisdiccionales que corresponden a la corporación.*

La Sala de Consulta y Servicio Civil tendrá las siguientes atribuciones:

- 1. Absolver las consultas jurídicas, de carácter constitucional y Administrativo, generales o particulares, que le formule el Gobierno Nacional;*
- 2. Preparar los proyectos de ley y de códigos de que le encomiende el Gobierno Nacional. El proyecto se entregará al Gobierno por conducto del Ministro o Director de Departamento Administrativo correspondiente, para su presentación a la consideración del Congreso;²⁷⁸*
- 3. Revisar los contratos y conceptuar sobre las cuestiones jurídicas relativas al Servicio Civil, en los casos previstos por la ley;*
- 4. Conceptuar sobre los contratos que se proyecte celebrar con empresas privadas colombianas, escogidas por concurso público de méritos, en los casos especiales autorizados por la ley, para efectuar el control fiscal de la gestión administrativa nacional;*
- 5. Verificar, de conformidad con el Código Electoral, si cada candidato a la Presidencia de la República reúne o no los requisitos constitucionales y expedir la correspondiente certificación;*
- 6. Ejercer las demás funciones que le prescriban la Constitución, la ley y el reglamento*

El Inciso 10. de esta disposición fue declarado exequible por la Corte Constitucional, salvo la expresión citada entre paréntesis que fue declarada inexecutable, mediante C – 636 de 1996, Magistrado Ponente Dr. Hernando Herrera Vergara. En la providencia se señaló que:

“la Constitución Nacional y la ley estatutaria de la administración de justicia disponen que la elección de los Magistrados del Consejo de Estado, de cualesquiera de sus Salas, deberá hacerse por la respectiva Corporación en pleno, con base en listas remitidas por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, superiores a cinco candidatos que reúnan los requisitos constitucionales para ejercer dicho cargo”.

Se indicó entonces, que no resulta admisible aceptar en la integración y composición de los altos cargos de la justicia colombiana, el criterio de paridad política, pues este desconoce abiertamente los principios del Estado de Derecho colombiano enunciados en la Carta Política de 1991. Por estas razones, la Corte Constitucional consideró que el precepto demandado desconocía en forma manifiesta los mandatos y principios constitucionales, en la medida en que la filiación política como requisito para acceder al servicio público, desapareció del ordenamiento jurídico y, particularmente desde que se previó desmontar el párrafo transitorio del artículo 120 de la anterior Constitución que así determinaba la integración de las distintas ramas del poder público.

²⁷⁸ El numeral 2º del artículo en cita se debe entender subrogado por el numeral 1o. del artículo 38 de la *Ley 270 de 1996*. Lo anterior, se deduce de lo expuesto por la Corte Constitucional en la sentencia C 636 de 1996.

Por su parte, el mismo Consejo de Estado, mediante Concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil, radicación 11001-03-06-000-2008-00012-00(1880), de fecha 21 de febrero de 2008, Consejero Ponente Gustavo Aponte Santos, expresó:

“Como se aprecia, el inciso primero de esta norma (artículo 237 Superior), es claro en preceptuar la no participación o intervención de la Sala en los asuntos jurisdiccionales de la Corporación y por otro lado, el inciso segundo que fue subrogado por el artículo 38 de la ley estatutaria de la administración de justicia, en su numeral 1º se refiere a consultas jurídicas generales o particulares pero no menciona temas contenciosos Administrativos, sencillamente porque la competencia de los mismos está reservada a la otra Sala de la Corporación: la Sala de lo Contencioso Administrativo, con sus cinco Secciones.”

Conviene anotar en este punto que la Corte Constitucional, al revisar la constitucionalidad de la citada norma estatutaria, previamente a la sanción presidencial de la ley (Art. 153 C.P.), manifestó en la sentencia C-037 del 5 de febrero de 1996, lo siguiente:

“De conformidad con el artículo 237-3, el Consejo de Estado se desempeña también como cuerpo supremo consultivo del Gobierno en asuntos de la administración. Para estos efectos, el legislador creó la Sala de Consulta y Servicio Civil cuyas funciones fueron y pueden ser determinadas por la ley, según lo permite el numeral 6º del mismo artículo 237.”

Dentro de este orden de ideas, encuentra la Corte que el numeral 1º del artículo bajo análisis establece la posibilidad de que la citada Sala absuelva las consultas jurídicas de carácter constitucional o Administrativo que le formule el Gobierno por intermedio de la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República. Se trata de una facultad que, en principio concuerda con el artículo constitucional citado. Sin embargo, debe anotarse que el señalar que dichas consultas será únicamente de carácter constitucional o Administrativo, se torna en una limitación inconstitucional, no prevista en el artículo 237-3 superior, la cual impide que se solicite el concepto de esa Corporación sobre otro tipo de materias -por ejemplo, penal, civil, laboral, agrario, ambiental- en aquellos casos en que se requiera a propósito de los asuntos de la administración. Se declarará, entonces, la inexequibilidad de la expresión “de carácter constitucional y Administrativo”.

En iguales términos, para la Corte la intermediación de la Secretaría Jurídica de la Presidencia constituye una restricción inaceptable dentro del sentido y el objetivo de la referida norma constitucional, toda vez que si la dependencia en comento decide cuáles consultas deben remitirse a la Sala del Consejo de Estado y cuáles no, entonces el numeral 3º encontraría una traba que resulta inconstitucional e injustificada en su aplicación. Por ello, esta Corporación estima que cualquier funcionario del Gobierno nacional puede elevar las referidas consultas, aunque debe aclararse que el término “gobierno nacional” debe entenderse dentro del marco definido por el inciso segundo del artículo 115 constitucional; es decir, que el Gobierno nacional lo constituyen el Presidente de la República, los ministros del despacho y los directores de los departamentos Administrativos. Obviamente, se entiende que el señor Presidente de la República no debe ejercer personalmente la atribución en comento, pues ella puede ser desarrollada, como lo permiten los artículos 208 y

237 superiores, por los ministros o los directores de departamentos Administrativos. Por tanto, se declarará la inexequibilidad de la expresión “por conducto de la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República”.

Tal es entonces, el marco de consultas del Gobierno nacional que puede absolver la Sala, no siendo procedentes las de carácter jurisdiccional o de asuntos sometidos al conocimiento de la jurisdicción contenciosa administrativa, como lo ha expresado la Sala en diversas ocasiones, como por ejemplo, en las Consultas Nos. 1.318 del 1º de febrero de 2001 y 1.601 del 7 de octubre de 2004.

Por tanto, se ha expresado que la Sala no está facultada para que, por vía de consulta, se pronuncie sobre aspectos o temas que son claramente del resorte de la jurisdicción contenciosa administrativa, pues desbordaría su competencia consultiva.

Los **casos especiales de consultas obligatorias**, son reseñados por Álvarez Jaramillo²⁷⁹, quien agrega tres disposiciones que de alguna manera consideran la existencia de consultas obligatorias y hasta ciertos puntos vinculantes, así:

i) Dispone el artículo 267 inciso 2º de la Constitución Política:

Artículo 267 (...)

Dicho control (el fiscal) se ejercerá en forma posterior y selectiva conforme a los procedimientos, sistemas y principios que establezca la ley. Esta podrá, sin embargo, autorizar que, en casos especiales, la vigilancia se realice por empresas privadas escogidas por concurso de méritos, y contratadas previo concepto del Consejo de Estado. (...)

La Sala de Consulta y Servicio Civil a través de la radicación # 873 del 27 de noviembre de 1996 emitió “concepto favorable para la celebración de contratos por parte de la Contraloría de Bogotá, con el fin de que organizaciones de carácter civil legalmente constituidas y escogidas por concurso de mérito, ejerzan la función de vigilancia de la gestión fiscal de las localidades del Distrito Capital.”

ii) La Ley 133 por medio de la cual se regula el Derecho constitucional a la libertad religiosa y de cultos, autoriza en su artículo 15 al Estado colombiano para celebrar convenios de Derecho público interno o, en su caso, tratados internacionales sobre cuestiones de culto, con entidades religiosas, es decir, Iglesias, confesiones, denominaciones religiosas, sus federaciones y confederaciones de ministros que tengan personería jurídica y ofrezcan garantía de duración por su estatuto y número de miembros. Dispone la norma que una vez concluida la negociación, los convenios de Derecho público interno deberán ser remitidos por el Ministerio del Interior y de Justicia a la sala de Consulta y servicio Civil del Consejo de estado para efectos de un control previo de legalidad. Precisamente en cumplimiento de esta atribución, la sala de Consulta y servicio Civil a través de su radicado 1049 de 28 de octubre de 1997 complementado el 18 de diciembre del mismo año, declaró “ajustado a la legalidad el Convenio de Derecho público interno celebrado entre el Estado colombiano y algunas entidades religiosas cristianas no católicas.”

iii) La Ley 954 de 2005, en materia de conflictos de competencias administrativas, adicionó el artículo 33 del CCA con el siguiente párrafo: “Los conflictos de competencias administrativas se resolverán de oficio, o por solicitud de la persona

²⁷⁹ ÁLVAREZ JARAMILLO, Luis Fernando. Art. Cit., p. 329.

interesada. La entidad que se considere incompetente remitirá la actuación a la que estime competente; si esta también se declara incompetente remitirá la actuación a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado. Si dos entidades se consideran competentes para conocer y definir un determinado asunto, remitirán la actuación a la sala de Consulta y servicio Civil del Consejo de estado. (...).”

A estas, que ya habíamos citado anteriormente, podemos también agregar la que de acuerdo con el numeral 7º del artículo 189 Superior, dispone que el Consejo de Estado, en receso del Senado de la República, debe emitir concepto para que el Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa, permita el tránsito de tropas extranjeras por el territorio de la República.

Esto dice sobre el particular el Nuevo Código Ley 1437:

Artículo 113. Concepto Previo de la Sala de Consulta y Servicio Civil. *La Sala de Consulta y Servicio Civil deberá ser previamente oída en los siguientes asuntos:*

- 1. Proyectos de ley o proyectos de disposiciones administrativas, cualquiera que fuere su rango y objeto, que afecten la organización, competencia o funcionamiento del Consejo de Estado.*
- 2. Todo asunto en que por precepto expreso de una ley, haya de consultarse a la Sala de Consulta y Servicio Civil.*

Parágrafo. *En los casos contemplados en el anterior y en el presente artículo, los conceptos serán remitidos al Presidente de la República o al Ministro o jefe Departamento Administrativo que los haya solicitado, así como a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.*

En el Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, las disposiciones que se pretenden incluyen allí dicen:

Artículo 112. Integración y funciones de la Sala de Consulta y Servicio Civil. *La Sala de Consulta y Servicio Civil estará integrada por cuatro (4) Magistrados. Sus miembros no tomarán parte en el ejercicio de las funciones jurisdiccionales.*

Los conceptos de la Sala no serán vinculantes, salvo que la ley disponga lo contrario.

La Sala de Consulta y Servicio Civil tendrá las siguientes atribuciones:

- 1. Absolver las consultas generales o particulares que le formule el Gobierno Nacional, a través de sus Ministros y Directores de Departamento Administrativo.*
- 2. Revisar o preparar a petición del Gobierno Nacional proyectos de ley y de códigos. El proyecto se entregará al Gobierno por conducto del Ministro o Director del Departamento Administrativo correspondiente, para su presentación a la consideración del Congreso de la República.*

3. Preparar a petición de la Sala Plena del Consejo de Estado o por iniciativa propia proyectos de acto legislativo y de ley.
4. Revisar a petición del Gobierno los proyectos de compilaciones de normas elaborados por este para efectos de su divulgación.
5. Realizar los estudios que sobre temas de interés para la Administración Pública la Sala estime necesarios para proponer reformas normativas.
6. Conceptuar sobre los contratos que se proyecte celebrar con empresas privadas colombianas escogidas por concurso público de méritos para efectuar el control fiscal de la gestión administrativa nacional, de conformidad con lo previsto en el artículo 267 de la Constitución Política.
7. Emitir concepto a petición del Gobierno Nacional, en relación con las controversias que se presenten entre entidades del nivel nacional o entre estas y entidades del nivel territorial, con el fin de precaver un eventual litigio.
8. Verificar, de conformidad con el Código Electoral, si cada candidato a la Presidencia de la República reúne o no los requisitos constitucionales y expedir la correspondiente certificación.
9. Ejercer control previo de legalidad de los Convenios de Derecho Público Interno con las Iglesias, Confesiones y Denominaciones Religiosas, sus Federaciones y Confederaciones, de conformidad con lo dispuesto en la ley.
10. Resolver los conflictos de competencias administrativas entre organismos del orden nacional o entre tales organismos y una entidad territorial o descentralizada, o entre cualesquiera de estas cuando no estén comprendidas en la jurisdicción territorial de un solo tribunal administrativo.
11. Presentar anualmente un informe público de labores.
12. Ejercer las demás funciones que le prescriban la Constitución y la ley.

Parágrafo 1º. Los conceptos de la Sala de Consulta y Servicio Civil estarán amparados por reserva legal de seis (6) meses. Esta podrá ser prorrogada hasta por cuatro (4) años por el Gobierno Nacional. Si transcurridos los seis (6) meses a los que se refiere este parágrafo el Gobierno Nacional no se ha pronunciado en ningún sentido, automáticamente se levantará la reserva.

En todo caso, el Gobierno Nacional podrá levantar la reserva en cualquier tiempo.

Parágrafo 2º. A invitación de la Sala, los Ministros, los Jefes de Departamento Administrativo, y los funcionarios que unos y otros requieran, podrán concurrir a las deliberaciones del Consejo de Estado cuando este haya de ejercer su función consultiva, pero la votación de los Magistrados se hará una vez que todos se hayan retirado. La Sala realizará las audiencias y requerirá las informaciones y documentación que considere necesarias para el ejercicio de sus funciones.

LA FUNCIÓN DEL CONSEJO DE ESTADO COMO MÁXIMO TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO:

En el año 2007 se lanzó la frase “Repensar la Jurisdicción Contencioso Administrativa”²⁸⁰, abordándose a través de diversos foros e instancias la necesidad de proponer una reforma estructural que en primer lugar le permitiera a los colombianos actualizar el Código de 1984 y compilar las varias normas expedidas en materia contencioso administrativa durante esos años en los cuales también se había vivido una transformación institucional con ocasión de la expedición de la Constitución de 1991 y de sus normas reglamentarias y complementarias. Así, dentro de los denominados “Encuentros de la jurisdicción Contencioso Administrativa”, con la participación de los jueces y magistrados de esa jurisdicción, se allanó el terreno para lograr una abonada y próspera reforma, que contó con la colaboración del Gobierno y del Congreso de la República, hasta lograr la expedición de los 309 artículos que, divididos en dos partes integran el nuevo Código sustantivo y procedimental de lo contencioso administrativo.

Como se sabe, la parte segunda de la Ley 1437 de 2011, se refiere a la jurisdicción de lo contencioso administrativo y su organización; la reorganiza, redefine, le fija un objeto e indica además qué asuntos son y cuáles no son de su competencias. Así, se unificaron algunos procesos y se redefinieron los medios ordinarios de control judicial, lo mismo que se fortalecieron los poderes del juez, quien además quedó facultado para adoptar medidas cautelares preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión y, además, la creación del recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia, del cual ya se hizo mención, asegura la unidad en la interpretación y aplicación del derecho.

Para el ejercicio de sus competencias, la Sala de lo Contencioso Administrativo, ha sido dividida por la ley en cinco secciones, cuyas funciones e integración es la siguiente, de acuerdo con la reciente reforma que a través de la Ley 1285 de 2009 se ha hecho al Consejo de Estado colombiano, que complementa lo ya dicho en cuanto a sus competencias en única y en segunda instancia, con base en los artículos 128 y 129 del CCA de 1984:

Artículo 10. Modifícase el artículo 36 de la Ley 270 de 1996, el cual quedará así: Artículo 36. De la Sala de lo Contencioso Administrativo. La Sala de lo Contencioso Administrativo se dividirá en cinco (5) Secciones, cada una de las cuales ejercerá separadamente las funciones que de conformidad con su especialidad y cantidad de trabajo le asigne la Sala Plena del Consejo de Estado, de acuerdo con la ley y el reglamento interno de la Corporación y estarán integradas de la siguiente manera:

La Sección Primera, por cuatro (4) magistrados.

La Sección Segunda se dividirá en dos (2) Subsecciones, cada una de las cuales estará integrada por tres (3) Magistrados.

La Sección Tercera se dividirá en tres (3) Subsecciones, cada una de las cuales estará integrada por tres (3) magistrados.

La Sección Cuarta, por cuatro (4) magistrados, y

La Sección Quinta, por cuatro (4) magistrados.

Sin perjuicio de las específicas competencias que atribuya la ley, el reglamento de la Corporación determinará y asignará los asuntos y las materias cuyo conocimiento corresponda a cada Sección y a las respectivas Subsecciones.

²⁸⁰ ÁLVAREZ JARAMILLO, Luis Fernando. *Antecedentes, fines y principales reformas al procedimiento administrativo y contencioso administrativo*, en: CONSEJO DE ESTADO, *La Administración ante el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*. PNUD y AECID, Bogotá, D.C., 2012, p. 39.

En todo caso, la acción de pérdida de investidura de congresistas será de competencia de la sala plena de lo contencioso Administrativo.

Parágrafo transitorio. *Los nuevos despachos que por medio de esta ley se crean para la integración de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo, tendrán la misma organización y estructura que en la actualidad tienen los despachos ya existentes en esa Sección”.*

Para la historia, debemos agregar, que en cumplimiento a lo establecido en el artículo 36 de la Ley 1285 de 2009, por medio del cual se modificó la estructura de la Sección Tercera en el sentido de dividirla en tres Subsecciones, cada una de ellas integradas por tres Magistrados, se procedió en Sala Plena del Consejo de Estado al respectivo sorteo en reunión realizada el 18 de agosto de 2010, a la cual asistieron los señores Consejeros de Estado Gladys Agudelo Ordóñez, Ruth Stella Correa Palacio, Mauricio Fajardo Gómez y Enrique Gil Botero y los señores Magistrados electos Hernán Andrade Rincón, Stella Conto Díaz del Castillo, Danilo Rojas Betancourth, Jaime Orlando Santofimio Gamboa y Olga Valle de De la Hoz, quienes procedieron a sortear la conformación de las Subsecciones, las cuales quedaron integradas así:

SUBSECCIÓN A	SUBSECCIÓN B	SUBSECCIÓN C
Magistrada (E) Gladys Agudelo Ordóñez	Magistrada Stella Conto Díaz del Castillo	Magistrado Enrique Gil Botero
Magistrado Hernán Andrade Rincón	Magistrada Ruth Stella Correa Palacio	Magistrado Jaime Orlando Santofimio Gamboa
Magistrado Mauricio Fajardo Gómez	Magistrado Danilo Rojas Betancourth	Magistrada Olga Valle de De la Hoz

En el Nuevo Código, Ley 1437, el artículo 110 establece la integración del Consejo de estado:

Artículo 110. Integración de la Sala de lo Contencioso Administrativo.
La Sala de lo Contencioso Administrativo se dividirá en cinco (5) secciones, cada una de las cuales ejercerá separadamente las funciones que de conformidad con su especialidad y cantidad de trabajo le asigne la Sala Plena del Consejo de Estado, de acuerdo con la ley y el reglamento interno de la Corporación y estarán integradas de la siguiente manera:

La Sección Primera, por cuatro (4) Magistrados.

La Sección Segunda se dividirá en dos (2) subsecciones, cada una de las cuales estará integrada por tres (3) Magistrados.

La Sección Tercera se dividirá en tres (3) subsecciones, cada una de las cuales estará integrada por tres (3) Magistrados.

La Sección Cuarta, por cuatro (4) Magistrados, y

La Sección Quinta, por cuatro (4) Magistrados.

Sin perjuicio de las específicas competencias que atribuya la ley, el Reglamento de la Corporación determinará y asignará los asuntos y las materias cuyo conocimiento corresponda a cada sección y a las respectivas subsecciones.

Parágrafo. *Es atribución del Presidente del Consejo de Estado, resolver los conflictos de competencia entre las secciones de la Sala de lo Contencioso de la Corporación.*

Cada sección, sin embargo, ejercerá las funciones que de conformidad con su especialidad y cantidad de trabajo le asigne la Sala Plena del Consejo de Estado de acuerdo con la ley, pero también, puede pedirle a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo que avoque el conocimiento de algunos asuntos de acuerdo con lo que establece el artículo 130 del CCA de 1984, así:

Art. 130.- Asuntos remitidos por las Secciones. *Modificado. Decreto 2304 de 1989. Art. 21. Modificado, Ley 446 de 1998, Art. 38.- A solicitud del Ministerio Público, o de oficio, las Secciones podrán remitir a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo aquellos asuntos que se encuentren para fallo y que por su importancia jurídica o trascendencia social ameriten ser decididos por ésta. La Sala Plena decidirá si avoca o no el conocimiento del asunto. Igualmente, la Sala Plena podrá asumir directamente el conocimiento de los asuntos que se encuentren para fallo en cualquiera de las Secciones.*

La competencia de las secciones de la sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, están divididas así al tenor del artículo 111 del Nuevo Código Ley 1437:

Artículo 111. Funciones de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. *La Sala de lo Contencioso administrativo en pleno tendrá las siguientes funciones:*

- 1. Conocer de todos los procesos contenciosos administrativos cuyo juzgamiento atribuya la ley al Consejo de Estado y que específicamente no se hayan asignado a las secciones.*
- 2. Resolver los recursos extraordinarios de revisión contra las sentencias dictadas por las secciones o subsecciones y los demás que sean de su competencia.*
- 3. Dictar sentencia, cuando asuma la competencia, en los asuntos que le remitan las secciones por su importancia jurídica o trascendencia económica o social o por necesidad de unificar o sentar jurisprudencia. Esta competencia será asumida a petición de parte o a solicitud del Ministerio Público o de oficio cuando así lo decida la Sala Plena.*
- 4. Requerir a los tribunales el envío de determinados asuntos que estén conociendo en segunda instancia, que se encuentren para fallo, y que, por su importancia jurídica, trascendencia económica o social o necesidad de unificar jurisprudencia, deban ser resueltos por el Consejo de Estado a través de sus secciones o subsecciones.*
- 5. Conocer de la nulidad por inconstitucionalidad que se promueva contra los decretos cuyo control no corresponda a la Corte Constitucional.*

6. Conocer de la pérdida de investidura de los congresistas, de conformidad con el procedimiento establecido en la ley.

7. Conocer del recurso extraordinario especial de revisión de las sentencias de pérdida de investidura de los congresistas. En estos casos, los Magistrados del Consejo de Estado que participaron en la decisión impugnada no serán recusables ni podrán declararse impedidos por ese solo hecho.

8. Ejercer el control inmediato de legalidad de los actos de carácter general dictados por autoridades nacionales con fundamento y durante los estados de excepción.

Parágrafo. La Corte Suprema de Justicia conocerá de los procesos contra los actos administrativos emitidos por el Consejo de Estado.

Con anticipación, en el CCA de 1984, las atribuciones de cada una de las Secciones del Consejo de Estado se configuraban así:

Sección Primera

1. Los procesos de simple nulidad de actos Administrativos que versen sobre asuntos no asignados expresamente a otras secciones.
2. Los procesos de nulidad y restablecimiento del Derecho que versen sobre asuntos no asignados a otras secciones.
3. El recurso extraordinario de revisión contra las sentencias de única instancia dictadas por los tribunales Administrativos, en asuntos relacionados con la competencia de esta sección.
4. Las controversias en materia ambiental.
5. El recurso de apelación contra las sentencias de los Tribunales sobre pérdida de investidura.
6. Las acciones de tutela que sean de competencia del Consejo de Estado, en un diez por ciento (10%) del total.
7. Las acciones populares con excepción de las que se atribuyan a la Sección Tercera de lo Contencioso Administrativo.
8. Todos los demás, para los cuales no exista regla especial de competencia.

Sección Segunda

1. Los procesos de simple nulidad de actos Administrativos que versen sobre asuntos laborales.
2. Los procesos de nulidad y restablecimiento del Derecho de carácter laboral no provenientes de un contrato de trabajo.
3. El recurso extraordinario de revisión contra las sentencias de única instancia dictadas por los tribunales Administrativos, en asuntos relacionados con la competencia de esta sección.
4. Los procesos contra los actos de naturaleza laboral expedidos por el Ministerio Protección Social.
5. Las acciones de tutela que sean de competencia del Consejo de Estado, en un cuarenta por ciento (40%) del total.

Sección Tercera

1. Los procesos de simple nulidad de actos Administrativos que versen sobre asuntos agrarios, contractuales, mineros y petroleros.

2. *Los procesos de nulidad y restablecimiento del Derecho que versen sobre las materias enunciadas en el numeral primero.*
3. *Los procesos de expropiación en materia agraria.*
4. *Las controversias de naturaleza contractual.*
5. *Los procesos de reparación directa por hechos, omisiones u operaciones administrativas a que se refieren el artículo 86 del C. C. A., y el inciso 3 del artículo 35 de la Ley 30 de 1988.*
6. *Los procesos relacionados con la extinción de la condición resolutoria de los baldíos nacionales, conforme al artículo 7º de la Ley 52 de 1931.*
7. *Los procesos de reparación directa contra las acciones u omisiones de los agentes judiciales a que se refieren los artículos 65 a 74 de la Ley 270 de 1996.*
8. *Los procesos relacionados con la declaración administrativa de extinción del dominio de predios urbanos y rurales.*
9. *Los procesos de nulidad de los laudos arbitrales proferidos en conflictos originados en contratos estatales.*
10. *El recurso extraordinario de revisión contra las sentencias de única instancia dictados por los tribunales Administrativos, en asuntos relacionados con la competencia de esta sección.*
11. *Los procesos de ejecución derivados de los contratos estatales, de conformidad con el artículo 75 de la Ley 80 de 1993.*
12. *Las acciones de grupo de competencia del Consejo de Estado.*
13. *Las acciones populares que versen sobre asuntos contractuales y aquellas relacionadas con el Derecho a la moralidad administrativa.*
14. *Los procesos de nulidad de laudos arbitrales, al tenor de lo dispuesto por la Ley 1150 de 2007 en su artículo 22.*

Sección Cuarta

1. *Los procesos de simple nulidad que versen sobre actos Administrativos relacionados con impuestos y contribuciones fiscales y parafiscales, excepto las tasas.*
2. *Los procesos de nulidad y restablecimiento del Derecho que versen sobre las materias enunciadas en el numeral precedente.*
3. *Los procesos de nulidad y de nulidad y restablecimiento del Derecho, distintos a los de carácter laboral, relacionados con actos Administrativos expedidos por las siguientes entidades: Consejo de Política Económica y Social, Conpes, Superintendencia Financiera de Colombia, Junta Directiva del Banco de la República, Ministerio de Comercio Exterior y Fondo de Garantías de Instituciones Financieras.*
4. *Los procesos relacionados con los actos Administrativos que se dicten para la enajenación de la participación del Estado en una sociedad o empresa.*
5. *El recurso extraordinario de revisión contra las sentencias de única instancia dictadas por los tribunales Administrativos, en asuntos relacionados con la competencia de esta sección.*
6. *Las acciones de nulidad y restablecimiento del Derecho contra las resoluciones que fallen las excepciones y ordenen llevar adelante la ejecución en los procesos de cobro Administrativo.*
7. *Las acciones de tutela que sean de competencia del Consejo de Estado, en un cuarenta por ciento (40%) del total.*

Sección Quinta

1. *Los procesos de simple nulidad contra actos de contenido electoral.*
2. *Los procesos de nulidad y restablecimiento del Derecho, distintos de los de carácter laboral, contra actos de contenido electoral.*
3. *Los procesos electorales relacionados con elecciones o nombramientos.*

4. *El recurso extraordinario de revisión contra las sentencias de carácter electoral, dictadas en única instancia por los tribunales Administrativos.*
5. *Los recursos incidentes y demás aspectos relacionados con los procesos ejecutivos por jurisdicción coactiva.*
6. *Las acciones de tutela que sean de competencia del Consejo de Estado, en un diez por ciento (10%) del total.*

Debemos indicar que el 12 de octubre de 2010, mediante Acuerdo # 0117, el Consejo de Estado, en Sala Plena, en ejercicio de la facultad conferida en el numeral 6 del artículo 237 de la Constitución Política y el numeral 8 del artículo 35 de la Ley 270 de 1996, decidió adicionar el artículo 13 del Acuerdo # 58 de 1999, modificado por el artículo 1° del acuerdo # 55 de 2003, por el cual se expidió su Reglamento, en el sentido de expresar que *“de la selección para su eventual revisión de las sentencias o las demás providencias que determinen la finalización o el archivo del proceso en las acciones populares o de grupo, proferidas por los Tribunales administrativos en segunda instancia, conocerán todas las Secciones de la sala de lo Contencioso administrativo del Consejo de estado, sin atender a su especialidad, previo reparto efectuado por el Presidente de la Corporación. Seleccionado el asunto para su revisión, la sala plena de lo Contencioso decidirá sobre la misma. De la insistencia de que trata la parte final del artículo 11 de la Ley 1285 de 2009 conocerá la misma Sección que resolvió sobre su no selección, a menos que a petición de cualquier Consejero la sala Plena de lo Contencioso decida resolverla. La secretaría General una vez realizado el reparto respectivo procederá a enviar un informe a cada despacho en el que se indiquen los aspectos esenciales del asunto cuya revisión se solicita.”*

El Nuevo Código, Ley 1437, en sus artículos 156 y 157 se refiere a la determinación de las competencias en razón del territorio y de la cuantía:

Artículo 156. Competencia por razón del territorio. *Para la determinación de la competencia por razón del territorio se observarán las siguientes reglas:*

1. *En los de nulidad, por el lugar donde se expidió el acto.*
2. *En los de nulidad y restablecimiento se determinará por el lugar donde se expidió el acto, o por el del domicilio del demandante, siempre y cuando la entidad demandada tenga oficina en dicho lugar.*
3. *En los asuntos de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral se determinará por el último lugar donde se prestaron o debieron prestarse los servicios.*
4. *En los contractuales y en los ejecutivos originados en contratos estatales se determinará por el lugar donde se ejecutó o debió ejecutarse el contrato. Si este comprendiere varios departamentos será tribunal competente a prevención el que elija el demandante.*
5. *En los asuntos agrarios que no estén atribuidos al Consejo de Estado, conocerá el tribunal del lugar de ubicación del inmueble. Si este comprendiere varios departamentos será tribunal competente a prevención el que elija el demandante.*

6. *En los de reparación directa se determinará por el lugar donde se produjeron los hechos, las omisiones o las operaciones administrativas, o por el domicilio o sede principal de la entidad demandada a elección del demandante.*

7. *En los que se promuevan sobre el monto, distribución o asignación de impuestos, tasas y contribuciones nacionales, departamentales, municipales o distritales, se determinará por el lugar donde se presentó o debió presentarse la declaración, en los casos en que esta proceda; en los demás casos, en el lugar donde se practicó la liquidación.*

8. *En los casos de imposición de sanciones, la competencia se determinará por el lugar donde se realizó el acto o el hecho que dio origen a la sanción.*

9. *En las ejecuciones de las condenas impuestas por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo o de las obligaciones contenidas en una conciliación aprobada por esta jurisdicción, será competente el juez que profirió la providencia respectiva.*

Artículo 157. Competencia por razón de la cuantía. *Para efectos de competencia, cuando sea del caso, la cuantía se determinará por el valor de la multa impuesta o de los perjuicios causados, según la estimación razonada hecha por el actor en la demanda, sin que en ello pueda considerarse la estimación de los perjuicios morales, salvo que estos últimos sean los únicos que se reclamen. En asuntos de carácter tributario, la cuantía se establecerá por el valor de la suma discutida por concepto de impuestos, tasas, contribuciones y sanciones.*

Para los efectos aquí contemplados, cuando en la demanda se acumulen varias pretensiones, la cuantía se determinará por el valor de la pretensión mayor.

En las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho no podrá prescindirse de la estimación razonada de la cuantía, so pretexto de renunciar al restablecimiento.

La cuantía se determinará por el valor de las pretensiones al tiempo de la demanda, sin tomar en cuenta los frutos, intereses, multas o perjuicios reclamados como accesorios, que se causen con posterioridad a la presentación de aquella.

Cuando se reclame el pago de prestaciones periódicas de término indefinido, como pensiones, la cuantía se determinará por el valor de lo que se pretenda por tal concepto desde cuando se causaron y hasta la presentación de la demanda, sin pasar de tres (3) años.

Las Acciones en lo Contencioso Administrativo en el CCA de 1984:

- **ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO.** Para hacer efectivo el cumplimiento de una disposición legal o administrativa por autoridades públicas o por particulares. Arts. 87 C.P. y Ley 393 de 1997.
- **ACCIÓN DE DEFINICIÓN DE COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS.** Para que se defina, entre dos o más entidades públicas, cuál tiene la competencia para tramitar un asunto Administrativo respecto del cual ninguna admite tenerla o, por el contrario, todas pretenden asumirla. Art. 88 del C.C.A.

- ACCIÓN DE EXCLUSIÓN DEL DOMINIO PRIVADO SOBRE EL SUELO O EL SUBSUELO DE UN TÍTULO MINERO. Para que, de un título minero ya otorgado a favor de una persona, se excluya total o parcialmente el dominio privado que tenga otra persona. Art. 268 Decreto 2665 de 1988.
- ACCIÓN DE EXPROPIACIÓN POR PARTE DEL INCORA. Para obtener la sentencia de expropiación sobre un inmueble rural. Arts. 58 C.P. y 633 Ley 160 de 1994.
- ACCIÓN DE GRUPO. Para obtener el reconocimiento y pago de la indemnización de perjuicios ocasionados a un grupo de personas que los sufren en condiciones uniformes por una misma causa. Art. 88 C.P. y Ley 472 de 1998.
- ACCIÓN DE INEXEQUIBILIDAD DE PROYECTOS DE ORDENANZA O ACUERDO Y DECRETOS DE LOS ALCALDES. Para que se declare la inexequibilidad total o parcial de dichos actos, por parte del gobernador o alcalde respectivo, por razones de inconstitucionalidad o de ilegalidad. Arts. 305 Numeral 10 C.P, 80 Decreto 1222 de 1986, 78 – 80 Ley 136 de 1994 y 17 No. 7 Ley 128 de 1994.
- ACCIÓN DE NULIDAD CONTRA EL ACTO DE ADJUDICACIÓN DE BALDÍOS POR EL INCORA. Para obtener su nulidad total o parcial. Decreto 2664 de 1994.
- ACCIÓN DE NULIDAD DE CARTAS DE NATURALEZA: Para obtener la nulidad del acto Administrativo con el que se concede la nacionalidad colombiana a un extranjero. Art. 84 C.C.A. y Ley 43 de 1993.
- ACCIÓN DE NULIDAD ELECTORAL: Para obtener la nulidad de todo acto Administrativo con que se declare una elección pública o se expida un nombramiento público. Arts. 84 y 223 y sigts. C.C.A.
- ACCIÓN DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DE DERECHO EN ASUNTOS CONTRACTUALES PÚBLICOS. Para que se decrete la nulidad total o parcial de los actos Administrativos previos a la celebración del contrato estatal, y se restablezca el Derecho o se repare el daño producido con el mismo. Art. 87 C.C.A.
- ACCIÓN DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO. Para obtener la nulidad total o parcial de todo acto Administrativo y, como consecuencia, el restablecimiento del Derecho, la reparación del daño, la devolución de lo pagado debidamente o la modificación de una obligación legal. Art. 85 C.C.A.
- ACCIÓN DE NULIDAD: Para obtener la nulidad total o parcial de todo acto Administrativo de toda autoridad pública. Art. 84 C.C.A.
- ACCIÓN DE PÉRDIDA DE INVESTIDURA DE CONGRESISTAS Y CONCEJALES. Para obtener la pérdida de la investidura o calidad del servidor público correspondiente. Arts. 183 C.P. y Ley 144 de 1994 y 55 Ley 136 de 1994.
- ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA. Para que se declare la responsabilidad extracontractual pública por sus actividades administrativa y judicial, y se condene al pago de la indemnización de perjuicios correspondientes. Arts. 90 C.P., 86 C.C.A. y 65 y siguientes Ley 270 de 1996.
- ACCIÓN DE REPETICIÓN. Para que se condene a un funcionario o ex funcionario público a indemnizar proporcionalmente los perjuicios ocasionados con dolo o culpa grave a una entidad pública que ha sido previamente condenada, por causa de un acto o hecho Administrativo, o un contrato estatal o una providencia judicial. Arts. 90 C.P., 77, 78, 86 inc. 2 del C.C.A. y 72 Ley 270 de 1996.
- ACCIÓN DE REVISIÓN CONTRA LOS ACTOS DE CLARIFICACIÓN, DESLINDE Y RECUPERACIÓN DE BALDÍOS POR PARTE DEL INCORA. Para obtener judicialmente lo indicado. Decreto 1665 de 1994.

- ACCIÓN DE REVISIÓN CONTRA LOS ACTOS DE EXTINCIÓN DE DOMINIO POR PARTE DEL INCORA. Para obtener la nulidad y restablecimiento del Derecho lesionado con tal acto Administrativo. Decreto 2665 de 1994.
- ACCIÓN EJECUTIVA CONTRACTUAL. Para obtener el recaudo forzado de créditos surgidos directa o indirectamente de un contrato estatal, por cualquiera de las partes. Art. 75 Ley 80 de 1993.
- ACCIÓN EJECUTIVA GENERAL. Para obtener el recaudo forzado de créditos provenientes de condenas impuestas por organismos de la jurisdicción contencioso administrativa. Art. 87 último inciso C.C.A.
- ACCIÓN EJECUTIVA POR JURISDICCIÓN COACTIVA. Para el recaudo forzado de créditos legalmente liquidados a favor de una entidad pública. Arts. 68, 78, 129 No. 3, 133 y 252 C.C.A., 82 Decreto 624 de 1989, 122 Ley 6 de 1992, 267 C.P., y 90 Ley 42 de 1993.
- ACCIÓN POPULAR. Para evitar un daño contingente, hacer cesar el peligro amenaza o vulneración de Derechos e intereses colectivos y restablecer las cosas al estado original. Art. 88 C.P. y Ley 472 de 1998.
- ACCIÓN RELATIVA A CONTRATOS. Para que se declare la nulidad absoluta o relativa, la resolución, la existencia, la revisión o el incumplimiento de un contrato estatal y se impongan las condenas indemnizatorias consecuenciales. Art. 87 C.C.A.
- RECURSO DE INSISTENCIA RESPECTO DE ACTOS Y DOCUMENTO OFICIALES. Para que se ordene judicialmente el acceso a información oficial no reservada y/o se expidan copias de documentos. Art. 17 C.C.A. y 21 – 25 Ley 57 de 1985.

¿Cuáles son las acciones especiales o extraordinarias en lo contencioso Administrativo?

- Acciones Electorales.
- Acción de definición de competencias administrativas.
- Acción de nulidad de cartas de naturalización.

ACCIONES DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN EL CÓDIGO DE 2011, LEY 1437:

Sobre este particular, debemos remitirnos a los artículos 149 a 155 del nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Competencia del Consejo de Estado

Artículo 149. Competencia del Consejo de Estado en única instancia.

El Consejo de Estado, en Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, por intermedio de sus Secciones, Subsecciones o Salas especiales, con arreglo a la distribución de trabajo que la Sala disponga, conocerá en única instancia de los siguientes asuntos:

1. De los de nulidad de los actos administrativos expedidos por las autoridades del orden nacional o por las personas o entidades de derecho privado cuando cumplan funciones administrativas del mismo orden.
2. De los de nulidad y restablecimiento del derecho que carezcan de cuantía, en los cuales se controvertan actos administrativos expedidos por autoridades del orden nacional. También conocerá de las demandas que en ejercicio de la indicada acción, y sin atención a la cuantía se promuevan en contra de los actos expedidos por el Procurador General de la Nación en ejercicio del poder disciplinario y las demás decisiones que profiera como supremo Director del Ministerio Público.
3. De la nulidad del acto de elección del Presidente y el Vicepresidente de la República, de los Senadores, de los Representantes a la Cámara, de los Representantes al Parlamento Andino, del Alcalde Mayor de Bogotá, de los miembros de la Junta Directiva o Consejo

Directivo de las entidades públicas del orden nacional, de los entes autónomos del orden nacional y de las Comisiones de Regulación.

4. De la nulidad de los actos de elección expedidos por el Congreso de la República, sus Cámaras y sus Comisiones, la Corte Suprema de Justicia, la Corte Constitucional, el Consejo Superior de la Judicatura, la Junta Directiva o Consejo Directivo de los entes autónomos del orden nacional y las Comisiones de Regulación.

5. De la nulidad de los actos de nombramiento de los representantes legales de las entidades públicas del orden nacional.

6. De los que se promuevan contra actos administrativos relativos a la nacionalidad y a la ciudadanía.

7. Del recurso de anulación contra laudos arbitrales proferidos en conflictos originados en contratos celebrados por una entidad pública, por las causales y dentro del término prescrito en las normas que rigen la materia. Contra la sentencia que resuelva este recurso sólo procederá el recurso de revisión.

8. De los relativos a la propiedad industrial, en los casos previstos en la ley.

9. De la nulidad con restablecimiento, contra los actos administrativos expedidos por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, o la entidad que haga sus veces, que inicien las diligencias administrativas de extinción del dominio; clarificación de la propiedad, deslinde y recuperación de baldíos.

10. De la revisión contra los actos de extinción del dominio agrario, o contra las resoluciones que decidan de fondo los procedimientos sobre clarificación, deslinde y recuperación de baldíos.

11. De los relacionados con la declaración administrativa de extinción del dominio o propiedad de inmuebles urbanos y de los muebles de cualquier naturaleza.

12. De los de nulidad de los actos del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, o de la entidad que haga sus veces, en los casos previstos en la ley.

13. De la repetición que el Estado ejerza contra el Presidente de la República o quien haga sus veces, Senadores y Representantes, Ministros del Despacho, Directores de Departamento Administrativo, Procurador General de la Nación, Contralor General de la República, Fiscal General de la Nación, Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, de la Corte Constitucional, del Consejo Superior de la Judicatura, Registrador Nacional del Estado Civil, Auditor General de la República, magistrados de los tribunales superiores de distrito judicial, de los tribunales administrativos y del Tribunal Superior Militar y, en general, de los representantes legales de los órganos y entidades del orden nacional.

14. De todos los demás de carácter Contencioso Administrativo para los cuales no exista regla especial de competencia.

Parágrafo 1°.

La Corte Suprema de Justicia conocerá de la nulidad contra los actos de elección y nombramiento efectuados por el Consejo de Estado.

Parágrafo 2°.

De las acciones de repetición que el Estado ejerza contra los Magistrados del Consejo de Estado, conocerá la Corte Suprema de Justicia en Sala Plena.

Artículo 150. Competencia del Consejo de Estado en segunda instancia.

El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los tribunales administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación, así como de los recursos de queja cuando no se conceda el de apelación por parte de los tribunales, o se conceda en un efecto distinto del que corresponda, o no se concedan los extraordinarios de revisión o de unificación de jurisprudencia.

Competencia de los Tribunales Administrativos

Artículo 122. Los Tribunales Administrativos son creados por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura para el cumplimiento de las funciones que determine la ley procesal en cada distrito judicial administrativo. Tienen el número de Magistrados que determine la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura que, en todo caso, no será menor de tres (3).

Los Tribunales Administrativos ejercerán sus funciones por conducto de la Sala Plena, integrada por la totalidad de los Magistrados; por la Sala de Gobierno, por las salas especializadas y por las demás salas de decisión plurales e impares, de acuerdo con la ley.

Artículo 123. La Sala Plena de los Tribunales Administrativos ejercerá las siguientes funciones:

1. Elegir los jueces de lo contencioso administrativo de listas que, conforme a las normas sobre carrera judicial le remita la Sala Administrativa del respectivo Consejo Seccional de la Judicatura.
2. Nominar los candidatos que han de integrar las ternas correspondientes a las elecciones de contralor departamental y de contralores distritales y municipales, dentro del mes inmediatamente anterior a la elección.
3. Hacer la evaluación del factor cualitativo de la calificación de servicios de los jueces del respectivo distrito judicial, que servirá de base para la calificación integral.
4. Dirimir los conflictos de competencias que surjan entre las secciones o subsecciones del mismo tribunal y aquellos que se susciten entre dos jueces administrativos del mismo distrito.
5. Las demás que le asigne la ley.

Artículo 151. Competencia de los Tribunales Administrativos en única instancia.

Los Tribunales Administrativos conocerán de los siguientes procesos privativamente y en única instancia:

1. De los de nulidad y restablecimiento del derecho que carezcan de cuantía y en los cuales se controvertan actos administrativos del orden departamental, distrital o municipal.
2. De los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho que carezcan de cuantía, en que se controvertan sanciones disciplinarias administrativas distintas a las que originen retiro temporal o definitivo del servicio, impuestas por las autoridades departamentales.
3. De los de definición de competencias administrativas entre entidades públicas del orden departamental, distrital o municipal o entre cualesquiera de ellas cuando estén comprendidas en el territorio de su jurisdicción.
4. De las observaciones que formula el gobernador del departamento acerca de la constitucionalidad y legalidad de los acuerdos municipales, y sobre las objeciones, por los mismos motivos, a los proyectos de ordenanzas.
5. De las observaciones que los gobernadores formulen a los actos de los alcaldes, por razones de inconstitucionalidad o ilegalidad.
6. De las objeciones que formulen los alcaldes a los proyectos de acuerdos municipales o distritales, por ser contrarios al ordenamiento jurídico superior.
7. Del recurso de insistencia previsto en la parte primera de este Código, cuando la autoridad que profiera o deba proferir la decisión sea del orden nacional o departamental o del Distrito Capital de Bogotá.
8. De la nulidad y restablecimiento del derecho contra los actos de expropiación de que tratan las leyes sobre reforma urbana.
9. De la nulidad del acto de elección de alcaldes y de miembros de corporaciones públicas de municipios con menos de setenta mil (70.000) habitantes que no sean capital de

departamento. El número de habitantes se acreditará con la información oficial del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas –DANE–.

La competencia por razón del territorio le corresponderá al tribunal con jurisdicción en el respectivo departamento.

10. De la nulidad de los actos de elección expedidos por las asambleas departamentales y por los concejos municipales en municipios de setenta mil (70.000) habitantes o más que no sean capital de departamento. El número de habitantes se acreditará con la información oficial del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas –DANE–.

La competencia por razón del territorio le corresponderá al tribunal con jurisdicción en el respectivo departamento.

11. De la nulidad del acto de elección de miembros de juntas o consejos directivos de entidades públicas del orden departamental, distrital o municipal.

12. De los de nulidad contra el acto de elección de los empleados públicos del orden nacional de los niveles asesor, profesional, técnico y asistencial o el equivalente a cualquiera de estos niveles efectuado por las autoridades del orden nacional, los entes autónomos y las comisiones de regulación.

La competencia por razón del territorio corresponde al tribunal del lugar donde el nombrado preste o deba prestar los servicios.

13. De los de nulidad electoral del acto de elección de los empleados públicos de los niveles asesor, profesional, técnico y asistencial o el equivalente a cualquiera de estos niveles efectuado por las autoridades del orden distrital y departamental.

La competencia por razón del territorio corresponde al tribunal del lugar donde el nombrado preste o deba prestar los servicios.

14. Del control inmediato de legalidad de los actos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales, cuya competencia corresponderá al tribunal del lugar donde se expidan.

Artículo 152. Competencia de los tribunales administrativos en primera instancia.

Los Tribunales Administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:

1. De los de nulidad de los actos administrativos proferidos por funcionarios u organismos del orden departamental, o por las personas o entidades de derecho privado cuando cumplan funciones administrativas de los citados órdenes.

2. De los de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral que no provengan de un contrato de trabajo, en los cuales se controviertan actos administrativos de cualquier autoridad, cuando la cuantía exceda de cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

3. De los de nulidad y restablecimiento del derecho en que se controviertan actos administrativos de cualquier autoridad, cuando la cuantía exceda de trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales vigentes, y, sin atención a la cuantía, de los actos que se expidan en ejercicio del poder disciplinario asignado a los funcionarios de la Procuraduría General de la Nación, diferentes al Procurador General de la Nación.

4. De los que se promuevan sobre el monto, distribución o asignación de impuestos, contribuciones y tasas nacionales, departamentales, municipales o distritales, cuando la cuantía sea superior a cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

5. De los relativos a los contratos, cualquiera que sea su régimen, en que sea parte una entidad pública en sus distintos órdenes o un particular en ejercicio de funciones propias del Estado, y de los contratos celebrados por cualquier entidad prestadora de servicios públicos domiciliarios en los cuales se incluyan cláusulas exorbitantes, cuando la cuantía exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

6. De los de reparación directa, inclusive aquellos provenientes de la acción u omisión de los agentes judiciales, cuando la cuantía exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.
7. De los procesos ejecutivos, cuya cuantía exceda de mil quinientos (1.500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.
8. De la nulidad del acto de elección de contralor departamental, de los diputados a las asambleas departamentales; de concejales del Distrito Capital de Bogotá; de los alcaldes, personeros, contralores municipales y miembros de corporaciones públicas de los municipios y distritos y demás autoridades municipales con setenta mil (70.000) o más habitantes, o que sean capital de departamento. El número de habitantes se acreditará con la información oficial del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas – DANE. La competencia por razón del territorio corresponde al Tribunal con jurisdicción en el respectivo departamento.
9. De la nulidad del acto de nombramiento de los empleados públicos del nivel directivo o su equivalente efectuado por autoridades del orden nacional y por las autoridades Distritales, Departamentales o Municipales, en municipios con más de setenta mil (70.000) habitantes o que sean capital de departamento.
10. De los de nulidad de los actos administrativos de las entidades territoriales y descentralizadas de carácter departamental, distrital o municipal que deban someterse para su validez a la aprobación de autoridad superior, o que hayan sido dictados en virtud de delegación de funciones hecha por la misma.
11. De la repetición que el Estado ejerza contra los servidores o ex servidores públicos y personas privadas que cumplan funciones públicas, incluidos los agentes judiciales, cuando la cuantía exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes y cuya competencia no estuviere asignada al Consejo de Estado en única instancia.
12. De la nulidad contra las resoluciones de adjudicación de baldíos.
13. De los de expropiación de que tratan las leyes agrarias.
14. De los que se promuevan contra los actos de expropiación por vía administrativa.
15. De la pérdida de investidura de diputados, concejales y ediles, de conformidad con el procedimiento establecido en la ley. En estos eventos el fallo se proferirá por la Sala Plena del tribunal.
16. De los relativos a la protección de derechos e intereses colectivos, reparación de daños causados a un grupo y de cumplimiento, contra las autoridades del orden nacional o las personas privadas que dentro de ese mismo ámbito desempeñen funciones administrativas.

Artículo 153. Competencia de los tribunales administrativos en segunda instancia

. Los tribunales administrativos conocerán en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los jueces administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación, así como de los recursos de queja cuando no se conceda el de apelación o se conceda en un efecto distinto del que corresponda.

Competencia de los Jueces Administrativos

Artículo 124. Los juzgados administrativos que de conformidad con las necesidades de la administración de justicia establezca la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura para el cumplimiento de las funciones que prevea la ley procesal en cada circuito o municipio, integran la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Sus características, denominación y número serán fijados por esa misma Corporación, de conformidad con lo dispuesto en la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia.

Artículo 154. Competencia de los jueces administrativos en única instancia.

Los jueces administrativos conocerán en única instancia:

1. Del recurso de insistencia previsto en la parte primera de este Código, cuando la providencia haya sido proferida por funcionario o autoridad del orden municipal o distrital.
2. De la nulidad y restablecimiento del derecho que carezca de cuantía, en que se controviertan sanciones disciplinarias administrativas distintas a las que originen retiro temporal o definitivo del servicio, impuestas por las autoridades municipales.

Artículo 155. Competencia de los jueces administrativos en primera instancia.

Los jueces administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:

1. De los de nulidad de los actos administrativos proferidos por funcionarios u organismos del orden distrital y municipal, o por las personas privadas sujetas a este régimen del mismo orden cuando cumplan funciones administrativas.
2. De los de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral, que no provengan de un contrato de trabajo, en los cuales se controviertan actos administrativos de cualquier autoridad, cuando la cuantía no exceda de cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes.
3. De los de nulidad y restablecimiento del derecho en que se controviertan actos administrativos de cualquier autoridad, cuando la cuantía no exceda de trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales vigentes.
4. De los procesos que se promuevan sobre el monto, distribución o asignación de impuestos, contribuciones y tasas nacionales, departamentales, municipales o distritales, cuando la cuantía no exceda de cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes.
5. De los relativos a los contratos, cualquiera que sea su régimen, en que sea parte una entidad pública en sus distintos órdenes o un particular en ejercicio de funciones propias del Estado, y de los contratos celebrados por cualquier entidad prestadora de servicios públicos domiciliarios en los cuales se incluyan cláusulas exorbitantes, cuando la cuantía no exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.
6. De los de reparación directa, inclusive aquellos provenientes de la acción u omisión de los agentes judiciales, cuando la cuantía no exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.
7. De los procesos ejecutivos, cuando la cuantía no exceda de mil quinientos (1.500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.
8. De las acciones de repetición que el Estado ejerza contra los servidores o ex servidores públicos y personas privadas que cumplan funciones públicas, incluidos los agentes judiciales, cuando la cuantía no exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes y cuya competencia no estuviere asignada al Consejo de Estado en única instancia.
9. De la nulidad de los actos de elección, distintos de los de voto popular, que no tengan asignada otra competencia y de actos de nombramiento efectuados por autoridades del orden municipal, en municipios con menos de setenta mil (70.000) habitantes que no sean capital de departamento. El número de habitantes se acreditará con la información oficial del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas – DANE –.
10. De los relativos a la protección de derechos e intereses colectivos, reparación de daños causados a un grupo y de cumplimiento, contra las autoridades de los niveles departamental, distrital, municipal o local o las personas privadas que dentro de esos mismos ámbitos desempeñen funciones administrativas.
11. La de nulidad del acto de calificación y clasificación de los proponentes, expedida por las Cámaras de Comercio de conformidad con el inciso 3º, del artículo 6.3 de la Ley 1150 de 2007.
12. De la nulidad de los actos de elección de los jueces de paz.

13. De los demás asuntos que les asignen leyes especiales.

Determinación de Competencias: La Ley 1437 establece lo pertinente en las siguientes disposiciones:

Artículo 156. Competencia por razón del territorio.

Para la determinación de la competencia por razón del territorio se observarán las siguientes reglas:

1. En los de nulidad, por el lugar donde se expidió el acto.
2. En los de nulidad y restablecimiento se determinará por el lugar donde se expidió el acto, o por el del domicilio del demandante, siempre y cuando la entidad demandada tenga oficina en dicho lugar.
3. En los asuntos de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral se determinará por el último lugar donde se prestaron o debieron prestarse los servicios.
4. En los contractuales y en los ejecutivos originados en contratos estatales se determinará por el lugar donde se ejecutó o debió ejecutarse el contrato. Si este comprendiere varios departamentos será tribunal competente a prevención el que elija el demandante.
5. En los asuntos agrarios que no estén atribuidos al Consejo de Estado, conocerá el tribunal del lugar de ubicación del inmueble. Si este comprendiere varios departamentos será tribunal competente a prevención el que elija el demandante.
6. En los de reparación directa se determinará por el lugar donde se produjeron los hechos, las omisiones o las operaciones administrativas, o por el domicilio o sede principal de la entidad demandada a elección del demandante.
7. En los que se promuevan sobre el monto, distribución o asignación de impuestos, tasas y contribuciones nacionales, departamentales, municipales o distritales, se determinará por el lugar donde se presentó o debió presentarse la declaración, en los casos en que esta proceda; en los demás casos, en el lugar donde se practicó la liquidación.
8. En los casos de imposición de sanciones, la competencia se determinará por el lugar donde se realizó el acto o el hecho que dio origen a la sanción.
9. En las ejecuciones de las condenas impuestas por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo o de las obligaciones contenidas en una conciliación aprobada por esta jurisdicción, será competente el juez que profirió la providencia respectiva.

Artículo 157. Competencia por razón de la cuantía.

Para efectos de competencia, cuando sea del caso, la cuantía se determinará por el valor de la multa impuesta o de los perjuicios causados, según la estimación razonada hecha por el actor en la demanda, sin que en ello pueda considerarse la estimación de los perjuicios morales, salvo que estos últimos sean los únicos que se reclamen. En asuntos de carácter tributario, la cuantía se establecerá por el valor de la suma discutida por concepto de impuestos, tasas, contribuciones y sanciones.

Para los efectos aquí contemplados, cuando en la demanda se acumulen varias pretensiones, la cuantía se determinará por el valor de la pretensión mayor.

En las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho no podrá prescindirse de la estimación razonada de la cuantía, so pretexto de renunciar al restablecimiento.

La cuantía se determinará por el valor de las pretensiones al tiempo de la demanda, sin tomar en cuenta los frutos, intereses, multas o perjuicios reclamados como accesorios, que se causen con posterioridad a la presentación de aquella.

Cuando se reclame el pago de prestaciones periódicas de término indefinido, como pensiones, la cuantía se determinará por el valor de lo que se pretenda por tal concepto desde cuando se causaron y hasta la presentación de la demanda, sin pasar de tres (3) años.

Ver el art. 198, Ley 1450 de 2011

Artículo 158. Conflictos de Competencia.

Los conflictos de competencia entre los Tribunales Administrativos y entre estos y los jueces administrativos de diferentes distritos judiciales, serán decididos de oficio o a petición de parte por el Consejo de Estado, conforme al siguiente procedimiento:

Cuando una Sala o sección de un tribunal o un juez administrativo declarare su incompetencia para conocer de un proceso por considerar que corresponde a otro Tribunal o a un juez administrativo de otro distrito judicial, ordenará remitirlo a este, mediante auto contra el cual sólo procede el recurso de reposición. Si el tribunal o juez que recibe el expediente también se declara incompetente, remitirá el proceso al Consejo de Estado para que decida el conflicto.

Recibido el expediente y efectuado el reparto entre las secciones, según la especialidad, el Ponente dispondrá que se dé traslado a las partes por el término común de tres (3) días, para que presenten sus alegatos; vencido el traslado, el conflicto se resolverá en un plazo de diez (10) días, mediante auto que ordenará remitir el expediente al competente. Contra este auto no procede ningún recurso.

Si el conflicto se presenta entre jueces administrativos de un mismo distrito judicial, este será decidido por el Tribunal Administrativo respectivo, de conformidad con el procedimiento establecido en este artículo.

La falta de competencia no afectará la validez de la actuación cumplida hasta la decisión del conflicto.

OTRAS FUNCIONES DEL CONSEJO DE ESTADO:

Por medio de la ley 1331 del 17 de julio de 2009, se ratificaron las membresías del Consejo de Estado en la Asociación Iberoamericana de Tribunales de Justicia Fiscal y Administrativa (AIT) y en la Asociación Internacional de Altas Jurisdicciones Administrativas (IASAJ).

La Dirección Ejecutiva de Administración Judicial debe proveer y prestar todo el apoyo presupuestal y logístico necesario para hacer efectiva la permanencia y participación del Consejo de Estado en la Asociación Iberoamericana de Tribunales de Justicia Fiscal y Administrativa AIT y en la Asociación Internacional de Altas Jurisdicciones Administrativas (IASAJ).

El artículo 3° de la citada Ley 1331, autorizó al Gobierno nacional para que incluya en el presupuesto correspondiente a la Rama Judicial un rubro, con el objeto de que el Consejo de Estado pague las cuotas adeudadas y futuras de los compromisos internacionales adquiridos con la Asociación Iberoamericana de Tribunales de Justicia Fiscal y Administrativa (AIT) y la Asociación Internacional de Altas Jurisdicciones Administrativas (IASAJ).

De igual manera, el Centro de Arbitraje y Conciliación de la Cámara de Comercio de Bogotá, prevé la participación del Consejo de Estado en la integración de la denominada “Corte Arbitral”, la cual está compuesta por siete miembros principales con sus respectivos suplentes que los reemplazarán en sus faltas accidentales, temporales o absolutas, escogidos todos por la Junta Directiva de la Cámara de Comercio de Bogotá así:

- Un miembro, con su respectivo suplente personal, escogido entre la lista de conjuces de la corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado o de la Corte Constitucional.
- Un miembro, con su respectivo suplente personal, elegido de terna remitida por la Academia Colombiana de Jurisprudencia, de entre los miembros de número de dicha entidad.
- Un decano, con su respectivo suplente personal, elegidos de entre los de las facultades de Derecho que operen en la ciudad de Bogotá.
- Dos miembros, con sus respectivos suplentes personales, de la Junta Directiva de la Cámara de Comercio de Bogotá, que tengan la calidad de abogados.
- Dos profesionales usuarios o expertos en métodos alternativos de solución de conflictos, con sus respectivos suplentes personales.
- El Presidente Ejecutivo de la Cámara de Comercio de Bogotá asistirá a las sesiones de la Corte de arbitraje con voz pero sin Derecho a voto.

Los Conjuces:

El Decreto 2266 del 31 de diciembre de 1966 rige lo concerniente a la remuneración que deben recibir los conjuces por su gestión. En el Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437, las funciones que llegaría a ejercer la sala de lo contencioso Administrativo, serían las siguientes, según los artículos 115 y 116:

***Artículo 115. Conjuces.** Los conjuces suplirán las faltas de los Magistrados por impedimento o recusación, dirimirán los empates que se presenten en la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en la Sala de lo Contencioso Administrativo en sus diferentes secciones y en Sala de Consulta y Servicio Civil, e intervendrán en las mismas para completar la mayoría decisoria, cuando esta no se hubiere logrado.*

Serán designados conjuces, por sorteo y según determine el reglamento de la corporación, los Magistrados de las Salas de lo Contencioso Administrativo y de Consulta y Servicio Civil de la Corporación.

Cuando por cualquier causa no fuere posible designar a los Magistrados de la Corporación, se nombrarán como conjuces, de acuerdo con las leyes procesales y el reglamento interno, a las personas que reúnan los requisitos y calidades para desempeñar los cargos de Magistrado en propiedad, sin que obste el haber llegado a la edad de retiro forzoso, las cuales en todo caso no podrán ser miembros de las corporaciones públicas, empleados o trabajadores de ninguna entidad que cumpla funciones públicas, durante el período de sus funciones. Sus servicios serán remunerados.

Los conjuces tienen los mismos deberes y atribuciones que los Magistrados y estarán sujetos a las mismas responsabilidades de estos.

La elección y el sorteo de los conjuces se harán por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, por la Sala de lo Contencioso Administrativo en sus diferentes secciones y por la Sala de Consulta y Servicio Civil, según el caso.

Parágrafo. *En los Tribunales Administrativos, cuando no pueda obtenerse la mayoría decisoria en sala, por impedimento o recusación de uno de sus Magistrados o por empate entre sus miembros, se llamará por turno a otro de los Magistrados de la respectiva corporación, para que integre la Sala de Decisión, y solo en defecto de estos, de acuerdo con las leyes procesales y el reglamento de la corporación, se sortearán los conjuces necesarios.*

Artículo 116. Posesión y duración del cargo de Conjuez. *Designado el conjuez, deberá tomar posesión del cargo ante el Presidente de la sala o sección respectiva, por una sola vez, y cuando fuere sorteado bastará la simple comunicación para que asuma sus funciones.*

Cuando los Magistrados sean designados conjuces sólo se requerirá la comunicación para que asuman su función de integrar la respectiva sala.

Los conjuces que entren a conocer de un asunto deberán actuar hasta que termine completamente la instancia o recurso, aunque concluya el período para el cual fueron elegidos, pero si se modifica la integración de la sala, los nuevos Magistrados desplazarán a los conjuces, siempre que respecto de aquellos no se les predique causal de impedimento o recusación que dé lugar al nombramiento de estos.

En cuanto a los conjuces del Consejo de Estado²⁸¹, el CCA de 1984 disponía lo siguiente:

Art. 99.- Conjuces. *Para ser conjuez se requerirán las mismas calidades que para ser consejero de Estado, sin que obste el haber llegado a la edad de retiro forzoso.*

Los conjuces llenarán las faltas de los consejeros por impedimento o recusación, dirimirán los empates que se presenten en las salas plenas de lo contencioso Administrativo y de consulta y servicio civil e intervendrán en las mismas, para completar la mayoría decisoria, cuando ésta no se hubiera logrado.

La elección y el sorteo de los conjuces se hará por la sala de consulta y servicio civil y por las secciones de la sala de lo contencioso Administrativo y se regirán por lo dispuesto en el artículo 16 del decreto-ley 1265 de 1970.

Artículo 99A. Posesión de conjuces. Adicionado. Ley 446 de 1998, Art. 34. *Designado el conjuez, deberá tomar posesión del cargo ante el Presidente de la Sala o Sección respectiva, por una sola vez, y cuando fuere sorteado bastará la simple comunicación para que asuma sus funciones.*

El artículo 61 de la Ley Estatutaria 270 de 1996, complementa así el tema de los conjuces:

Artículo 61. De los Conjuces. *Serán designados conjuces, de acuerdo con las leyes procesales y los reglamentos de las corporaciones judiciales, las personas que reúnan los requisitos para desempeñar los cargos en propiedad, las cuales en todo caso no podrán ser miembros de las corporaciones públicas, empleados o*

²⁸¹ *El mecanismo de los conjuces, es autorizado para los casos de empate o para reemplazar fallas temporales de un magistrado por recusaciones o impedimentos. Está consagrado en la ley, para cuando la integración de una Corporación dificulta la toma de una decisión final. Igualmente, es necesario recalcar que este mecanismo es excepcional, pues los conjuces sólo integrarán la Sala de Decisión cuando éstas no pudieren tomar sus determinaciones con los otros magistrados de la especialidad.*

trabajadores de ninguna entidad que cumplan funciones públicas durante el período de sus funciones. Sus servicios serán remunerados.

Los conjuces tienen los mismos deberes que los Magistrados y estarán sujetos a las mismas responsabilidades de éstos.

PARÁGRAFO. Adicionado por el artículo 9º del Decreto 2637 de 2004. Los procesos judiciales que deban conocer las corporaciones judiciales en donde actúen como partes o terceros intervinientes funcionarios o empleados de la Rama Judicial, serán siempre dirimidos por salas de conjuces adscritas a las respectivas corporaciones integradas de la siguiente manera: Un conjuce designado por el Procurador General de la Nación; un conjuce designado por la Corte Suprema de Justicia; un tercer conjuce que será designado de común acuerdo por los dos conjuces designados en la forma descrita. Estos conjuces deberán reunir las mismas condiciones que para ser magistrado de la respectiva corporación y estarán sometidos al mismo régimen de inhabilidades e incompatibilidades previsto para los funcionarios judiciales.

Los Tribunales de los Contencioso Administrativo:

Ayudan a ejercer la función contencioso administrativa en Colombia los Tribunales de lo Contencioso Administrativo y los Jueces Administrativos, junto a los conjuces y auxiliares de la justicia, que operan desde 2007. Los Tribunales Administrativos son organismos que hacen parte de esta jurisdicción y, en ese carácter ejercen control sobre los actos de las Asambleas departamentales, los Concejos Municipales, los Gobernadores, los Alcaldes y demás funcionarios del orden departamental, distrital y municipal, bien en forma de jurisdicción rogada o de oficio según lo disponga la ley. En el caso del Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca, la ley le fija competencia privativa para conocer de acciones de tutela contra actos Administrativos de carácter general expedidos por autoridades públicas del orden nacional y, para conocer de las acciones de indemnización en contra del Estado, cuando quiera que éste haya sido condenado por actos de violación de los Derechos Humanos por Tribunales Internacionales que traten la materia, Vgr., la Corte Interamericana de Derechos Humanos, según lo dispone la ley 288 de 1996..

Los artículos 122 y 123 del Nuevo CCA, Ley 1437, se refiere en los siguientes términos a los Tribunales de lo Contencioso Administrativo:

Artículo 122. Jurisdicción. *Los Tribunales Administrativos son creados por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura para el cumplimiento de las funciones que determine la ley procesal en cada distrito judicial administrativo. Tienen el número de Magistrados que determine la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura que, en todo caso, no será menor de tres (3).*

Los Tribunales Administrativos ejercerán sus funciones por conducto de la Sala Plena, integrada por la totalidad de los Magistrados; por la Sala de Gobierno, por las salas especializadas y por las demás salas de decisión plurales e impares, de acuerdo con la ley.

Artículo 123. Sala Plena. *La Sala Plena de los Tribunales Administrativos ejercerá las siguientes funciones:*

- 1. Elegir los jueces de lo contencioso administrativo de listas que, conforme a las normas sobre carrera judicial le remita la Sala Administrativa del respectivo Consejo Seccional de la Judicatura.*
- 2. Nominar los candidatos que han de integrar las ternas correspondientes a las elecciones de contralor departamental y de contralores distritales y municipales, dentro del mes inmediatamente anterior a la elección.*
- 3. Hacer la evaluación del factor cualitativo de la calificación de servicios de los jueces del respectivo distrito judicial, que servirá de base para la calificación integral.*
- 4. Dirimir los conflictos de competencias que surjan entre las secciones o subsecciones del mismo tribunal y aquellos que se susciten entre dos jueces administrativos del mismo distrito.*
- 5. Las demás que le asigne la ley.*

Actualmente existen Tribunales de lo Contencioso Administrativo en Antioquia (9 magistrados y 6 de descongestión de agosto a diciembre de 2011); Arauca (3 magistrados); San Andrés, Providencia y Santa Catalina (3 magistrados); Atlántico (6 magistrados); Bolívar (4 magistrados); Boyacá (5 magistrados); Caldas (5 magistrados); Caquetá (3 magistrados); Casanare (3 magistrados); Cauca (4 magistrados); Cesar (4 magistrados); Chocó (3 magistrados); Cundinamarca (30 magistrados. El Tribunal se subdivide en sección Primera, 6 magistrados; Sección Segunda, 12 magistrados; Sección Tercera, 6 magistrados y Sección Cuarta, 6 magistrados); Córdoba (4 magistrados); Guajira (3 magistrados); Huila (5 magistrados); Magdalena (3 magistrados); Meta (4 magistrados); Nariño (5 magistrados); Norte de Santander (5 magistrados); Quindío (3 magistrados); Risaralda (3 magistrados); Santander (5 magistrados); Sucre (4 magistrados); Tolima (6 magistrados); y, Valle del Cauca (10 magistrados y 1 de descongestión entre mayo y diciembre de 2011); para un total de 149 magistrados en el país dentro de esta jurisdicción.

Las funciones de los tribunales en única, primera y segunda instancia, también se contemplan en el Nuevo Código, Ley 1437, en los artículos 151, 152 y 153, así:

Artículo 151. Competencia de los Tribunales Administrativos en única instancia. *Los Tribunales Administrativos conocerán de los siguientes procesos privativamente y en única instancia:*

- 1. De los de nulidad y restablecimiento del derecho que carezcan de cuantía y en los cuales se controviertan actos administrativos del orden departamental, distrital o municipal.*
- 2. De los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho que carezcan de cuantía, en que se controviertan sanciones disciplinarias administrativas distintas a las que originen retiro temporal o definitivo del servicio, impuestas por las autoridades departamentales.*
- 3. De los de definición de competencias administrativas entre entidades públicas del orden departamental, distrital o municipal o entre cualesquiera de ellas cuando estén comprendidas en el territorio de su jurisdicción.*

4. De las observaciones que formula el gobernador del departamento acerca de la constitucionalidad y legalidad de los acuerdos municipales, y sobre las objeciones, por los mismos motivos, a los proyectos de ordenanzas.

5. De las observaciones que los gobernadores formulen a los actos de los alcaldes, por razones de inconstitucionalidad o ilegalidad.

6. De las objeciones que formulen los alcaldes a los proyectos de acuerdos municipales o distritales, por ser contrarios al ordenamiento jurídico superior.

7. Del recurso de insistencia previsto en la parte primera de este Código, cuando la autoridad que profiera o deba proferir la decisión sea del orden nacional o departamental o del Distrito Capital de Bogotá.

8. De la nulidad y restablecimiento del derecho contra los actos de expropiación de que tratan las leyes sobre reforma urbana.

9. De la nulidad del acto de elección de alcaldes y de miembros de corporaciones públicas de municipios con menos de setenta mil (70.000) habitantes que no sean capital de departamento. El número de habitantes se acreditará con la información oficial del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas – DANE–.

La competencia por razón del territorio le corresponderá al tribunal con jurisdicción en el respectivo departamento.

10. De la nulidad de los actos de elección expedidos por las asambleas departamentales y por los concejos municipales en municipios de setenta mil (70.000) habitantes o más que no sean capital de departamento. El número de habitantes se acreditará con la información oficial del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas –DANE–.

La competencia por razón del territorio le corresponderá al tribunal con jurisdicción en el respectivo departamento.

11. De la nulidad del acto de elección de miembros de juntas o consejos directivos de entidades públicas del orden departamental, distrital o municipal.

12. De los de nulidad contra el acto de elección de los empleados públicos del orden nacional de los niveles asesor, profesional, técnico y asistencial o el equivalente a cualquiera de estos niveles efectuado por las autoridades del orden nacional, los entes autónomos y las comisiones de regulación.

La competencia por razón del territorio corresponde al tribunal del lugar donde el nombrado preste o deba prestar los servicios.

13. De los de nulidad electoral del acto de elección de los empleados públicos de los niveles asesor, profesional, técnico y asistencial o el equivalente a cualquiera de estos niveles efectuado por las autoridades del orden distrital y departamental.

La competencia por razón del territorio corresponde al tribunal del lugar donde el nombrado preste o deba prestar los servicios.

14. Del control inmediato de legalidad de los actos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales, cuya competencia corresponderá al tribunal del lugar donde se expidan.

Artículo 152. Competencia de los tribunales administrativos en primera instancia. *Los Tribunales Administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:*

1. De los de nulidad de los actos administrativos proferidos por funcionarios u organismos del orden departamental, o por las personas o entidades de derecho privado cuando cumplan funciones administrativas de los citados órdenes.

2. De los de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral que no provengan de un contrato de trabajo, en los cuales se controviertan actos administrativos de cualquier autoridad, cuando la cuantía exceda de cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

3. De los de nulidad y restablecimiento del derecho en que se controviertan actos administrativos de cualquier autoridad, cuando la cuantía exceda de trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales vigentes, y, sin atención a la cuantía, de los actos que se expidan en ejercicio del poder disciplinario asignado a los funcionarios de la Procuraduría General de la Nación, diferentes al Procurador General de la Nación.

4. De los que se promuevan sobre el monto, distribución o asignación de impuestos, contribuciones y tasas nacionales, departamentales, municipales o distritales, cuando la cuantía sea superior a cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

5. De los relativos a los contratos, cualquiera que sea su régimen, en que sea parte una entidad pública en sus distintos órdenes o un particular en ejercicio de funciones propias del Estado, y de los contratos celebrados por cualquier entidad prestadora de servicios públicos domiciliarios en los cuales se incluyan cláusulas exorbitantes, cuando la cuantía exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

6. De los de reparación directa, inclusive aquellos provenientes de la acción u omisión de los agentes judiciales, cuando la cuantía exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

7. De los procesos ejecutivos, cuya cuantía exceda de mil quinientos (1.500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

8. De la nulidad del acto de elección de contralor departamental, de los diputados a las asambleas departamentales; de concejales del Distrito Capital de Bogotá; de los alcaldes, personeros, contralores municipales y miembros de corporaciones públicas de los municipios y distritos y demás autoridades municipales con setenta mil (70.000) o más habitantes, o que sean capital de departamento. El número de habitantes se acreditará con la información oficial del Departamento

Administrativo Nacional de Estadísticas – DANE. La competencia por razón del territorio corresponde al Tribunal con jurisdicción en el respectivo departamento.

9. De la nulidad del acto de nombramiento de los empleados públicos del nivel directivo o su equivalente efectuado por autoridades del orden nacional y por las autoridades Distritales, Departamentales o Municipales, en municipios con más de setenta mil (70.000) habitantes o que sean capital de departamento.

10. De los de nulidad de los actos administrativos de las entidades territoriales y descentralizadas de carácter departamental, distrital o municipal que deban someterse para su validez a la aprobación de autoridad superior, o que hayan sido dictados en virtud de delegación de funciones hecha por la misma.

11. De la repetición que el Estado ejerza contra los servidores o ex servidores públicos y personas privadas que cumplan funciones públicas, incluidos los agentes judiciales, cuando la cuantía exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes y cuya competencia no estuviere asignada al Consejo de Estado en única instancia.

12. De la nulidad contra las resoluciones de adjudicación de baldíos.

13. De los de expropiación de que tratan las leyes agrarias.

14. De los que se promuevan contra los actos de expropiación por vía administrativa.

15. De la pérdida de investidura de diputados, concejales y ediles, de conformidad con el procedimiento establecido en la ley. En estos eventos el fallo se proferirá por la Sala Plena del tribunal.

16. De los relativos a la protección de derechos e intereses colectivos, reparación de daños causados a un grupo y de cumplimiento, contra las autoridades del orden nacional o las personas privadas que dentro de ese mismo ámbito desempeñen funciones administrativas.

Artículo 153. Competencia de los tribunales administrativos en segunda instancia. Los tribunales administrativos conocerán en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los jueces administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación, así como de los recursos de queja cuando no se conceda el de apelación o se conceda en un efecto distinto del que corresponda.

El CCA de 1984, fijaba de la siguiente manera esas competencias, tal y como lo disponían los artículos 131, 132, 133 y 134 del CCA:

Art. 131.- Competencia de los tribunales Administrativos en única instancia. Modificado. Decreto 597 de 1988. Art. 2. Modificado, Ley 446 de 1998, Art. 39.- Los Tribunales Administrativos conocerán de los siguientes procesos privativamente y en única instancia:

1. De los de nulidad y restablecimiento del Derecho que carezcan de cuantía y en los cuales se controviertan actos Administrativos del orden departamental, distrital o municipal.

2. De los procesos de nulidad y restablecimiento del Derecho que carezcan de cuantía, en que se controviertan sanciones disciplinarias administrativas distintas a las que originen retiro temporal o definitivo del servicio.
3. De los de definición de competencias administrativas entre entidades públicas del orden Departamental, Distrital o Municipal o entre cualesquiera de ellas cuando estén comprendidas en el territorio de su jurisdicción.
4. De las acciones sobre pérdida de investidura de los miembros de los Concejos Municipales y Distritales, de conformidad con el procedimiento establecido en la ley. En estos eventos el fallo se proferirá por la Sala Plena del Tribunal. Contra las sentencias que pongan fin a estas controversias sólo procederá el recurso especial de revisión, de conformidad con lo previsto en los artículos 185 y ss. de este Código y la competencia será de la Sección de la Sala Plena Contenciosa del Consejo de Estado que determine el reglamento de la Corporación.
5. De las observaciones que formule el Gobernador del Departamento acerca de la constitucionalidad y legalidad de los Acuerdos Municipales, y sobre las objeciones, por los mismos motivos, a los Proyectos de Ordenanzas.
6. De las observaciones que los Gobernadores formulen a los actos de los Alcaldes, por razones de inconstitucionalidad o ilegalidad.
7. De las objeciones que formulen los Alcaldes a los proyectos de Acuerdos Municipales, por ser contrarios al ordenamiento jurídico superior.
8. Del recurso prescrito por los artículos 21 y 24 de la Ley 57 de 1985, cuando la autoridad que profiera o deba proferir la decisión sea del orden Nacional o Departamental o del Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá.
9. De las acciones de nulidad y restablecimiento contra los actos de expropiación de que tratan las leyes sobre Reforma Urbana.

Art. 132.- Competencia de los tribunales Administrativos en primera instancia. Subrogado D. E. 597 de 1988. Art. 2. Modificado. Ley 446 de 1998. Art. 40. Los Tribunales Administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:

1. De los de nulidad de los Actos Administrativos proferidos por funcionarios u organismos del orden Departamental, Distrital y Municipal, o por las personas o entidades de Derecho privado cuando cumplan funciones administrativas de los citados órdenes.
2. De los de nulidad y restablecimiento del Derecho de carácter laboral que no provengan de un contrato de trabajo, en los cuales se controviertan Actos Administrativos de cualquier autoridad, cuando la cuantía exceda de cien (100) salarios mínimos legales mensuales.
3. De los de nulidad y restablecimiento del Derecho en que se controviertan Actos Administrativos de cualquier autoridad, cuando la cuantía exceda de trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales.
4. De los que se promuevan sobre el monto, distribución o asignación de impuestos, contribuciones y tasas nacionales, departamentales, municipales o Distritales, cuando la cuantía sea superior a trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales.
5. De los referentes a contratos de las entidades estatales en sus distintos órdenes y de los contratos celebrados por entidades prestadoras de servicios públicos domiciliarios, cuando su finalidad esté vinculada directamente a la prestación del servicio, cuando la cuantía exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales.
6. De los de reparación directa cuando la cuantía exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales.

7. De los procesos ejecutivos derivados de condenas impuestas por la jurisdicción contencioso-administrativa, cuando la cuantía exceda de mil quinientos (1.500) salarios mínimos legales mensuales.

8. De los relativos a la acción de nulidad electoral de los Gobernadores, de los Diputados a las Asambleas Departamentales, de cualquier otra elección celebrada dentro del respectivo Departamento, de los Alcaldes y miembros de los Concejos de los municipios capital de Departamento o poblaciones de más de setenta mil (70.000) habitantes de acuerdo con la certificación que expida el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, del Alcalde Mayor, Concejales y Ediles de Santa Fe de Bogotá. Cuando se trate de elecciones nacionales, la competencia será del Tribunal correspondiente al lugar donde se haga la declaratoria de elección.

Igualmente de los relativos a la acción de nulidad electoral que se promuevan con motivo de las elecciones o nombramientos hechos por estas corporaciones o funcionarios de que trata el inciso anterior o por cualquier organismo o servidor de los departamentos, de los citados municipios o del Distrito Capital.

9. De los de nulidad de los Actos Administrativos de las entidades territoriales y descentralizadas de carácter departamental, distrital o municipal que deban someterse para su validez a la aprobación de autoridad superior, o que hayan sido dictados en virtud de delegación de funciones hecha por la misma

10. De las acciones de repetición que el Estado ejerza contra los servidores o ex servidores públicos y personas privadas que de conformidad con la ley cumplan funciones públicas, cuando la cuantía exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales, y cuya competencia no estuviere asignada al Consejo de Estado en única instancia.

11. De las acciones de nulidad contra las resoluciones de adjudicación de baldíos.

12. De las acciones de expropiación de que tratan las Leyes Agrarias.

13. De las acciones contra los actos de expropiación por vía administrativa.

14. De las acciones populares y de cumplimiento que se interpongan contra entidades del nivel nacional. (Agregado por la Ley 1395 del 12 de julio de 2010).

Es importante señalar que con la expedición de la Ley 954, publicada el 28 de abril de 2005, las reglas de competencia de la Ley 446 de 1998 que no habían podido aplicarse, adquirieron vigencia de inmediato, pues solo así, se cumplía con la finalidad de la descongestión en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Para efecto de determinar la competencia en razón de la cuantía y de conformidad con decisión adoptada por la Sala Plena de la Corporación la misma se debe establecer por el valor de las pretensiones al tiempo de presentación de la demanda. Expediente 02167 de 2007. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo (Sección Cuarta).

Art. 133.- Competencia de los tribunales administrativos en segunda instancia. Modificado. Decreto 597 de 1988, Art. 2. Modificado. Ley 446 de 1998, Art. 41.- Los Tribunales Administrativos conocerán en segunda instancia:

1. De las apelaciones y consultas de las sentencias dictadas en primera instancia por los Jueces Administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación, así como de los recursos de queja cuando no se conceda el de apelación o se conceda en un efecto distinto del que corresponda.

2. De las apelaciones contra el mandamiento de pago, la sentencia de excepciones, el auto aprobatorio de liquidación de crédito y el auto que decreta nulidades procesales, que se interpongan en los procesos por jurisdicción coactiva de que

conozcan los funcionarios de los distintos órdenes, cuando la cuantía exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales.

3. De los recursos de queja contra la providencia que niegue el recurso de apelación o se conceda en un efecto distinto del que corresponda, en los asuntos de que trata el numeral anterior.

Art. 134.- Competencia de los tribunales Administrativos cuando la Nación sea parte demandante. En los asuntos del conocimiento de los tribunales Administrativos en que sea parte demandante la Nación o una entidad del orden nacional, la competencia por razón del territorio se determinará por el domicilio del demandado.

Por otro lado, el CCA de 1984 en su artículo 109, fijaba las calidades para que un abogado pueda ser magistrado de un Tribunal de lo Contencioso Administrativo:

Art. 109. Calidades para ser elegido magistrado del Tribunal Administrativo. Para ser Magistrado de Tribunal Administrativo se requieren las mismas calidades que la Constitución Política exige para ser Magistrado de Tribunal Superior de Distrito Judicial.

Inciso 20. sustituido por el inciso 50. del artículo 130 de la Ley 270 de 1996. Son de carrera los cargos de magistrado de los tribunales superiores de distrito judicial y de los tribunales contencioso Administrativos y de las salas disciplinarias de los consejos seccionales de la judicatura; de los fiscales no previstos en los incisos anteriores; de juez de la República, y los demás cargos de empleados de la Rama Judicial.

Así mismo, la Corte Constitucional mediante sentencia C-205 del 21 de febrero de 2001 siendo Magistrado Ponente el Dr. José Gregorio Hernández se declaró inhiaba para fallar sobre el inciso 2 de este artículo, por cuanto la norma demandada fue sustituida por el legislador y por ende, no estaba produciendo efecto alguno.

El siguiente acuerdo de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, nos ilustra acerca del procedimiento para la designación de magistrados de tribunal de lo contencioso Administrativo:

ACUERDO No. PSAA09-6331 DE 2009 (Noviembre 5)

“Por medio del cual se formula ante el H. Consejo de Estado, la lista de candidatos para proveer exclusivamente la vacante del cargo de Magistrado de Tribunal Contencioso Administrativo del Cauca, que ocupaba la doctora Isabel Cuellar Benavides”

LA SALA ADMINISTRATIVA DEL CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA

En ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial de las conferidas en los artículos 85 y 166 de la Ley 270 de 1996 y según delegación contenida en el Acuerdo PSAA09-6264 de 2009 de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura,

ACUERDA

ARTÍCULO PRIMERO.- Formular ante el H Consejo de Estado la siguiente lista de candidatos, en orden descendente de puntajes, tomada del Registro Nacional de Elegibles integrado por quienes aprobaron el concurso de méritos convocado mediante Acuerdo N° 1550 de 2002, destinada exclusivamente a proveer la plaza de Magistrado de Tribunal Contencioso Administrativo del Cauca, que ocupaba la doctora Isabel Cuellar Benavides:

1. TORRES VARGAS HÉCTOR HUGO
2. DIMATÉ CÁRDENAS ÓSCAR ARMANDO
3. REY MORENO HÉCTOR ENRIQUE
4. RODRÍGUEZ PEREZ MOISÉS DE JESÚS
5. DUARTE ACOSTA CÉSAR AUGUSTO
6. GOMEZ MONTOYA GLORIA MARÍA

ARTÍCULO SEGUNDO. El presente Acuerdo rige a partir de la fecha de su publicación en la Gaceta de la Judicatura.

PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en Bogotá, D.C., a los cinco (5) días del mes de Noviembre del año dos mil nueve (2009).

JORGE ANTONIO CASTILLO RUGELES
Presidente

En el proyecto de reforma al CCA, los artículos que se dedican a los tribunales, así como a los juzgados en general (sin entrar por ahora a estudiar en esta parte del curso sus competencias), son los siguientes:

ARTÍCULO 119. Jurisdicción. Los tribunales Administrativos son creados por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura para el cumplimiento de las funciones que determine la ley procesal en cada distrito judicial Administrativo. Tienen el número de magistrados que determine la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura que, en todo caso, no será menor de tres.

Los tribunales Administrativos ejercerán sus funciones por conducto de la Sala Plena, integrada por la totalidad de los magistrados; por la Sala de Gobierno, por las salas especializadas y por las demás salas de decisión plurales e impares, de acuerdo con la ley.

ARTÍCULO 120. Sala Plena. La Sala Plena de los tribunales Administrativos, conformada por la totalidad de los magistrados que integran la corporación ejercerá las siguientes funciones:

1. Elegir los jueces de lo contencioso Administrativo de listas que, conforme a las normas sobre carrera judicial le remita la Sala Administrativa del respectivo consejo seccional de la judicatura.
2. Nominar los candidatos que han de integrar las ternas correspondientes a las elecciones de contralor departamental y de contralores distritales y municipales, dentro del mes inmediatamente anterior a la elección.

3. *Hacer la evaluación del factor cualitativo de la calificación de servicios de los jueces del respectivo distrito judicial, que servirá de base para la calificación integral.*
4. *Dirimir los conflictos de competencias que surjan entre las secciones o subsecciones de un mismo tribunal y aquellos que se susciten entre dos jueces Administrativos del mismo distrito.*
5. *Las demás que le asigne la ley.*

Los Jueces Administrativos:

Los artículos 124, 154 y 155 del Nuevo Código, Ley 1437, fijan el régimen y las competencias compiladas para los jueces administrativos.

Artículo 124. Régimen. *Los juzgados administrativos que de conformidad con las necesidades de la administración de justicia establezca la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura para el cumplimiento de las funciones que prevea la ley procesal en cada circuito o municipio, integran la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Sus características, denominación y número serán fijados por esa misma Corporación, de conformidad con lo dispuesto en la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia.*

Artículo 154. Competencia de los jueces administrativos en única instancia. *Los jueces administrativos conocerán en única instancia:*

1. *Del recurso de insistencia previsto en la parte primera de este Código, cuando la providencia haya sido proferida por funcionario o autoridad del orden municipal o distrital.*
2. *De la nulidad y restablecimiento del derecho que carezca de cuantía, en que se controviertan sanciones disciplinarias administrativas distintas a las que originen retiro temporal o definitivo del servicio, impuestas por las autoridades municipales.*

Artículo 155. Competencia de los jueces administrativos en primera instancia. *Los jueces administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:*

1. *De los de nulidad de los actos administrativos proferidos por funcionarios u organismos del orden distrital y municipal, o por las personas privadas sujetas a este régimen del mismo orden cuando cumplan funciones administrativas.*
2. *De los de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral, que no provengan de un contrato de trabajo, en los cuales se controviertan actos administrativos de cualquier autoridad, cuando la cuantía no exceda de cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes.*
3. *De los de nulidad y restablecimiento del derecho en que se controviertan actos administrativos de cualquier autoridad, cuando la cuantía no exceda de trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales vigentes.*
4. *De los procesos que se promuevan sobre el monto, distribución o asignación de impuestos, contribuciones y tasas nacionales, departamentales, municipales o*

distritales, cuando la cuantía no exceda de cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

5. De los relativos a los contratos, cualquiera que sea su régimen, en que sea parte una entidad pública en sus distintos órdenes o un particular en ejercicio de funciones propias del Estado, y de los contratos celebrados por cualquier entidad prestadora de servicios públicos domiciliarios en los cuales se incluyan cláusulas exorbitantes, cuando la cuantía no exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

6. De los de reparación directa, inclusive aquellos provenientes de la acción u omisión de los agentes judiciales, cuando la cuantía no exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

7. De los procesos ejecutivos, cuando la cuantía no exceda de mil quinientos (1.500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

8. De las acciones de repetición que el Estado ejerza contra los servidores o ex servidores públicos y personas privadas que cumplan funciones públicas, incluidos los agentes judiciales, cuando la cuantía no exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes y cuya competencia no estuviere asignada al Consejo de Estado en única instancia.

9. De la nulidad de los actos de elección, distintos de los de voto popular, que no tengan asignada otra competencia y de actos de nombramiento efectuados por autoridades del orden municipal, en municipios con menos de setenta mil (70.000) habitantes que no sean capital de departamento. El número de habitantes se acreditará con la información oficial del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas – DANE –.

10. De los relativos a la protección de derechos e intereses colectivos, reparación de daños causados a un grupo y de cumplimiento, contra las autoridades de los niveles departamental, distrital, municipal o local o las personas privadas que dentro de esos mismos ámbitos desempeñen funciones administrativas.

11. La de nulidad del acto de calificación y clasificación de los proponentes, expedida por las Cámaras de Comercio de conformidad con el inciso 3º, del artículo 6.3 de la Ley 1150 de 2007.

12. De la nulidad de los actos de elección de los jueces de paz.

13. De los demás asuntos que les asignen leyes especiales.

Igualmente, los juzgados del circuito Administrativo, de acuerdo con los artículos 134-A; 134-B; 134-C, del CCA de 1984, les asignaba las siguientes funciones:

ARTÍCULO 134 A .Competencia de los jueces Administrativos en única instancia. *Los Jueces Administrativos conocerán en única instancia del recurso prescrito por los artículos 21 y 24 de la Ley 57 de 1985, cuando la providencia haya sido proferida por funcionario o autoridad del orden municipal o Distrital."*

ARTÍCULO 134 B. Competencia de los jueces Administrativos en primera instancia. Los Jueces Administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:

1. De los procesos de nulidad y restablecimiento del Derecho de carácter laboral, que no provengan de un contrato de trabajo, en los cuales se controviertan Actos Administrativos de cualquier autoridad, cuando la cuantía no exceda de cien (100) salarios mínimos legales mensuales.
2. De los procesos de nulidad y restablecimiento del Derecho que carezcan de cuantía, cuando se trate de controversias que se originen en una relación laboral legal y reglamentaria o cuando se controviertan Actos Administrativos de carácter laboral expedidos por autoridades del orden nacional, con excepción de los actos referentes a la declaratoria de unidad de empresa y a la calificación de huelga, cuya competencia corresponde al Consejo de Estado en única instancia.
3. De los procesos de nulidad y restablecimiento del Derecho en que se controviertan Actos Administrativos de cualquier autoridad, cuando la cuantía no exceda de trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales.
4. De los procesos que se promuevan sobre el monto, distribución o asignación de impuestos, contribuciones y tasas nacionales, departamentales, municipales o distritales, cuando la cuantía no exceda de trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales.
5. De los referentes a contratos de las entidades estatales en sus distintos órdenes, y de los contratos celebrados por entidades prestadoras de servicios públicos domiciliarios, cuando su finalidad esté vinculada directamente a la prestación del servicio, cuando la cuantía no exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales.
6. De los de reparación directa cuando la cuantía no exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales.
7. De los procesos ejecutivos originados en condenas impuestas por la jurisdicción contencioso-administrativa, cuando la cuantía no exceda de mil quinientos (1.500) salarios mínimos legales mensuales.
8. De las acciones de repetición que el Estado ejerza contra los servidores o ex servidores públicos y personas privadas que de conformidad con la ley cumplan funciones públicas, cuando la cuantía no exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales, y cuya competencia no estuviere asignada al Consejo de Estado en única instancia.
9. De los relativos a la acción de nulidad electoral de los Alcaldes y miembros de los Concejos de los municipios que no sean Capital de Departamento, como también de los miembros de las Juntas Administradoras Locales de cualquier Municipio y demás elecciones celebradas dentro del respectivo territorio municipal.
Igualmente de los relativos a la acción de nulidad electoral que se promuevan con motivo de las elecciones o nombramientos hechos por las Corporaciones o funcionarios de que trata el inciso anterior o por cualquier organismo o servidor de los citados municipios."
10. De las acciones populares y de cumplimiento que se interpongan contra entidades de carácter departamental, distrital o municipal. (Modificado por la Ley 1395 del 12 de julio de 2010).

ARTÍCULO 134 C. Competencia de los jueces Administrativos en segunda instancia. Los Jueces Administrativos conocerán, en segunda instancia, de los siguientes asuntos:

- 1. De las apelaciones contra el mandamiento de pago, la sentencia de excepciones, el auto aprobatorio de liquidación de crédito y el auto que decreta nulidades procesales, que se interpongan en los procesos por jurisdicción coactiva de que conozcan los funcionarios de los distintos órdenes, cuando la cuantía no exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales.*
- 2. De los recursos de queja contra la providencia que niegue el recurso de apelación o se conceda en un efecto distinto del que corresponda, en los asuntos de que trata el numeral anterior.*
- 3. De la consulta de las sentencias dictadas en los mismos procesos contra quien estuvo representado por curador ad litem, sin consideración a la cuantía.*

Actualmente dichos juzgados son 276, que por departamento son los siguientes: Antioquia (30 jueces en Medellín, 1 juez en Turbo); Arauca (2 jueces en Arauca); San Andrés, Providencia y Santa Catalina (2 jueces en San Andrés); Atlántico (12 jueces en Barranquilla); Bolívar (13 jueces en Cartagena y 1 Juez de Descongestión en Cartagena para apoyar al Juez 4º Administrativo durante 2010, aunque por Acuerdo 7898/11 del C.S. de la J., se creó un juez adjunto en ese despacho hasta diciembre 31 de 2011); Boyacá (15 jueces en Tunja y 1 juez en Santa Rosa de Viterbo); Caldas (3 jueces en Manizales); Caquetá (2 jueces en Florencia, 1 transitorio de descongestión hasta diciembre 31 de 2011); Casanare (2 jueces en El Yopal); Cauca (8 jueces en Popayán); Cesar (6 jueces en Valledupar); Chocó (3 jueces en Quibdó); Córdoba (6 jueces en Montería); Cundinamarca (44 jueces en Bogotá, 12 jueces de descongestión en Bogotá (durante 2010), 1 juez en Facatativá, 1 juez en Girardot, 1 Juez de Descongestión en Girardot durante 2010, 1 juez en Zipaquirá, 1 Juez de Descongestión en Zipaquirá durante 2010 y 1 juez en Leticia, Amazonas); Guajira (2 jueces en Riohacha); Huila (6 jueces en Neiva); Magdalena (7 jueces en Santa Marta); Meta (7 jueces en Villavicencio); Nariño (8 jueces titulares y uno transitorio de descongestión en Pasto y 1 juez titular y uno transitorio de descongestión en Mocoa, Putumayo); Norte de Santander (6 jueces en Cúcuta y 1 juez en Pamplona); Quindío (4 jueces en Armenia); Risaralda (5 jueces en Pereira); Santander (14 jueces en Bucaramanga, 1 juez en Barrancabermeja, 1 juez en San Gil y 1 Juez de Descongestión en San Gil durante 2010); Sucre (9 jueces en Sincelejo); Tolima (9 jueces en Ibagué); y, Valle del Cauca (21 jueces en Cali, 1 juez en Buga y 1 juez en Buenaventura).

En el proyecto de reforma al CCA, se pretende incluir el siguiente artículo sobre el régimen de los jueces Administrativos:

ARTÍCULO 121. Régimen. *Los juzgados Administrativos que de conformidad con las necesidades de la administración de justicia determine la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura para el cumplimiento de las funciones que prevea la ley procesal en cada circuito o municipio, integran la jurisdicción contencioso administrativa. Sus características, denominación y número serán establecidas por esa misma Corporación, de conformidad con lo establecido en la ley estatutaria 270 de 1996.*

COMISIÓN PARA LA REFORMA A LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA:

Finalmente, mediante el decreto 4820 del 14 de diciembre de 2007, modificado y adicionado por los decretos 453, 2461 y 3781 de 2009, fue creada la Comisión para la reforma a la Jurisdicción Contencioso Administrativa, cuyo objeto, integración, funciones y reuniones, las encontramos en el siguiente articulado:

Artículo 1º. Objeto. Créase la Comisión para la reforma a la Jurisdicción Contencioso Administrativa, cuyos fines serán estudiar la modificación del Código Contencioso Administrativo, incluyendo la reducción de los diferentes procedimientos judiciales que se aplican en la Jurisdicción Contencioso Administrativa y la determinación sobre la viabilidad de implementar la oralidad en esta jurisdicción.

La Comisión para la reforma a la Jurisdicción Contencioso Administrativa estuvo conformada por las siguientes personas y/o entidades:

1. El Ministro del Interior y de Justicia o su delegado, quien la presidirá.
2. El Secretario Jurídico de la Presidencia de la República o su delegado.
3. El Ministro de Hacienda y Crédito Público o su delegado.
4. El Presidente del Consejo de Estado o su delegado (Decreto 1126 de 2008).
5. Los Magistrados de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.
6. Un Magistrado de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.
7. Un Magistrado por cada una de las Secciones del Consejo de Estado.

El Consejo Superior de la Judicatura por Acuerdo 6471 de 2010, creó de manera transitoria, adscritos a la Presidencia del Consejo de Estado, a partir del 11 de febrero y hasta el 30 de junio de 2010, y para apoyar a la Comisión para la Reforma a la Jurisdicción Contencioso Administrativa, creada mediante Decreto 4820 de 2007, un (1) cargo de Profesional Especializado Grado 33, dos (2) cargos de Oficial Mayor, cuyo régimen salarial y prestacional será el previsto para la Rama Judicial.

La Comisión poseía la facultad de invitar a los funcionarios, representantes de las entidades, expertos, académicos y demás personas que estime pueden ser de utilidad para los fines de la Comisión cuando así lo estime necesario, con el fin de cumplir los objetivos encomendados en el citado decreto. Entre los integrantes de la Comisión, se contó con la presencia de los siguientes funcionarios:

MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA

- Dr. Fabio Valencia Cossio, Ministro.
- DELEGADOS
- Dr. Miguel Ceballos Arévalo, Viceministro de Justicia.
 - Dr. Jorge Alberto García Calume, Director Jurídico.

CONSEJO DE ESTADO

- Dr. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta, Presidente del Consejo de Estado.
- Dr. Luis Fernando Álvarez Jaramillo, Vicepresidente del Consejo de Estado.
- Dra. Martha Sofía Sanz Tobón, Magistrada de la Sección Primera del Consejo de Estado.
- Dr. Alfonso Vargas Rincón, Magistrado de la Sección Segunda del Consejo de Estado.
- Dra. Ruth Stella Correa Palacio, Magistrada de la Sección Tercera del Consejo de Estado.
- Dr. Héctor J. Romero Díaz, Magistrado de la Sección Cuarta del Consejo de Estado.
- Dr. Filemón Jiménez Ochoa, Magistrado de la Sección Quinta del Consejo de Estado.
- Dr. William Zambrano Cetina, Magistrado de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.

- Dr. Enrique José Arboleda Perdomo, Magistrado de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.
- Dr. Gustavo Aponte Santos, Ex - Presidente del Consejo de Estado, Magistrado de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.
- Dr. Enrique Gil Botero, Ex - Presidente del Consejo de Estado, Magistrado de la Sección Tercera del Consejo de Estado.

CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA

- Dr. Hernando Torres Corredor, Magistrado de la Sala Administrativa.

MINISTERIO DE HACIENDA

- Dr. Oscar Iván Zuluaga Escobar, Ministro
DELEGADO
- Dr. Germán Quintero Rojas, Jefe Oficina Asesora de Jurídica

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

- Dr. Edmundo del Castillo Restrepo, Secretario Jurídico.
DELEGADA
- Dra. Adriana Carvajalino García.

SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO

- Dr. Gustavo Valbuena Quiñones, Superintendente de Industria y Comercio.
INVITADOS
- Dra. Carmen Ligia Valderrama, Asesora Jurídica.
- Dr. José Alejandro Bermúdez, Asesor Jurídico.

ASESORES

- Dr. Augusto Hernández Becerra, Asesor.
- Dr. Guillermo Chahín Lizcano, Asesor.
- Dra. María Elena Giraldo Gómez, Asesora.
- Dr. Juan Pablo Cárdenas Mejía, Asesor.

SECRETARÍA TÉCNICA

- Dr. Roberto Zapata Báez, Secretario Técnico.
- Zamira Gómez Jaramillo, Secretaria Subcomisión Primera.
- Laura Victoria Hernández Valderrama, Secretaria Subcomisión Segunda.
- Juliana Valencia Andrade, Secretaria Subcomisión Tercera.
- Catherine Baena Martínez, Oficial Mayor.
- Carolina Riascos Rosero, Oficial Mayor.
- Sergio Chacón Sánchez, Citador.

El decreto 4820 de 2007, en su artículo 3° fijó como funciones de la Comisión para la reforma a la Jurisdicción Contencioso Administrativa, las siguientes:

1. *Sugerir, coordinar y orientar las medidas necesarias, tendientes a hacer efectiva las acciones para la reforma al Código Contencioso Administrativo.*
2. *Analizar las iniciativas académicas de adopción de la oralidad y reformas legislativas, específicamente las propuestas para la unificación procesal.*

3. Realizar consultas con entidades estatales, universidades, asociaciones de abogados y las personas u organismos que la Comisión considere pertinentes, sobre las reformas que deben introducirse al Código Administrativo.
4. Elaborar un proyecto de reforma al Código Contencioso Administrativo con el fin de ser presentado al Congreso de la República, así como preparar para consideración del Gobierno Nacional los decretos que sean necesarios con el fin de realizar las adecuaciones y reglamentaciones a las normas legales vigentes y a las que se llegasen a expedir de ser aprobadas las reformas al actual Código Contencioso Administrativo.
5. Las demás funciones inherentes a la naturaleza de la Comisión.

Ordinariamente, al menos, una vez al mes, la Comisión era convocada, pero según su decreto creador, “podrá reunirse cuantas veces sea necesario para atender los fines y objetivos para el cual fue creada, por decisión de la mayoría de los miembros de la Comisión.”

Las reformas a la Jurisdicción Contencioso Administrativa se desarrollaron en cuatro (4) etapas, a saber, puestas por el artículo 4° del decreto 4820:

Primera: Definición de grandes temas que van a informar la totalidad del Código Contencioso Administrativo. En esta etapa, se desarrollarán actividades encaminadas a la orientación general que se quiere del Código Contencioso Administrativo, como definir los casos en los que se requiera la decisión previa de la administración para acceder a la jurisdicción contencioso administrativa; la definición de la estructura del control judicial de la administración a partir de los efectos y la causa del daño, del título de la imputación y de los Derechos o expectativas vulneradas; determinar las etapas del procedimiento, y el papel del Consejo de Estado como tribunal de casación o juez de segunda instancia.

Segunda: Definición de detalles de cada una de las partes del Código Contencioso Administrativo. En esta etapa se analizarán en materia de actuaciones administrativas, la forma de iniciación de los procedimientos; los tipos de procedimiento; la vía gubernativa y los términos.

Tercera: Redacción y corrección del proyecto. En esta etapa, una vez adoptadas las principales decisiones en las etapas anteriores, se procederá a la redacción del proyecto de reforma para ser presentado al Congreso de la República.

Cuarta: Socialización del proyecto. Antes de ser presentado el texto del proyecto al Congreso, se realizarán foros y seminarios con la participación de los Magistrados y Jueces, Congresistas, abogados, académicos, ex magistrados, funcionarios de entidades estatales y ciudadanos en general. Y de las conclusiones que se obtengan en estos foros, se redactará el texto final que se radicará en el Congreso.

Parágrafo. La Comisión deberá rendir su informe final en un plazo máximo de un (1) año.

La Secretaría Técnica de la Comisión fue ejercida por quien la misma determinase y tendrá dentro de sus funciones, las siguientes: convocar a las reuniones ordinarias y extraordinarias de la Comisión; elaborar el orden del día de las reuniones; llevar las actas

de las reuniones; coordinar las acciones, elaborar los cronogramas, planificar la entrega de materiales, organizar el archivo de la Comisión, y las demás que sean necesarias para el efectivo cumplimiento de las funciones de la Comisión.

El decreto 3781 del 30 de septiembre de 2009, amplió hasta el 15 de noviembre del mismo año, el término para que la Comisión cumpliera su encargo, no obstante que ha debido presentarlo el 31 de julio de 2009 y que, por medio del decreto 2461 del 2 de julio se le había prorrogado ya el plazo para el 30 de septiembre de 2009.

En diciembre de 2009, la reforma al CCA ya había superado en el Congreso de la República su primer debate. Dicho proyecto “busca importantes cambios en la jurisdicción, los procesos y los recursos ordinarios. Vale la pena recordar que se reformarían las competencias por razón del territorio y la cuantía. También se redefinirían los requisitos de procedibilidad de la demanda y su trámite y habría nuevas reglas sobre el contenido de los fallos.”²⁸²

El estudio para la reforma al Código Contencioso Administrativo, estuvo dividido por ejes temáticos de discusión en cuatro subcomisiones, antes de ser llevado a una plenaria en la cual se discutió el texto definitivo remitido al Congreso de la República para su trámite.

SUBCOMISIÓN PRIMERA. EJE TEMATICO: Principios generales del código, y Primera parte: Definición del número y estructura de los procedimientos Administrativos, oralidad, escritura y nuevas tecnologías, formas de inicio de los procedimientos, “actuaciones administrativas,” Derecho de petición, formación del acto Administrativo, contenido, efectos, notificaciones, recursos, “vía gubernativa” revocatoria, silencio Administrativo, etc. TEMA DE DISCUSIÓN PREVIA: Obligatoriedad de la decisión previa.

SUBCOMISIÓN SEGUNDA. EJE TEMATICO: Organización de la jurisdicción: objeto, distribución de competencias, regulación de la jurisdicción, y del Consejo de Estado, recursos extraordinarios y revisión eventual.

SUBCOMISIÓN TERCERA. EJE TEMATICO: Procesos jurisdiccionales: Principios del proceso, acción y pretensiones, número y clases de procesos, oralidad o escritura, trámite del proceso, demanda, contestación, etc., sentencia, notificación, efectos y contenido. TEMAS DE DISCUSIÓN PREVIA: Acción y pretensiones, definición del número de procedimientos judiciales, y alcance de los poderes del juez (este último compartido con la subcomisión cuarta).

SUBCOMISIÓN CUARTA. EJE TEMATICO: Otros aspectos procesales: régimen probatorio, presunciones, intervención de terceros, incidentes, impedimentos y recusaciones, nulidades procesales, medidas cautelares, recursos ordinarios, derogatoria del código, transición de normas. TEMA DE DISCUSIÓN PREVIA: Alcance de los poderes del juez (este último compartido con la subcomisión tercera).

En la primera parte del Código se trata el Procedimiento Administrativo, las normas expuestas en este primer segmento tienen como finalidad garantizar la tutela efectiva a los derechos y libertades de las personas, la sujeción de las autoridades a la Constitución y demás preceptos del ordenamiento jurídico, el cumplimiento de los fines estatales fundado en la primacía del interés general.

²⁸² *Reforma al Código Contencioso Administrativo superó primer debate*, en: *Ámbito Jurídico*, # 290, del 1 al 14 de febrero de 2010, p.10

De igual forma la eficacia de toda la actividad administrativa, así como adecuada e indispensable participación ciudadana, el acceso a la información, la ruptura de las barreras discriminatorias, la afirmación del principio de confianza legítima y la observancia de los deberes sociales, están contemplados en esta primera sección del Código.

De acuerdo con el contenido del proyecto, las normas de esta primera parte se aplican a todo organismo, entidad o autoridad que haga parte de las ramas del Poder Público en sus distintos órdenes, sectores y niveles, a las agencias, comisiones y entidades que con carácter autónomo existan y a los particulares, cuando cumplan actividades y funciones administrativas.

En la segunda parte del Código se hace referencia a la organización de la jurisdicción contenciosa administrativa y de su función jurisdiccional y consultiva. El proyecto plantea una revisión integral de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, mediante una completa regulación de aquellos temas que constituyen la esencia misma de su función, el ejercicio de sus competencias y la razón de ser de su especialidad.

Los procedimientos que se adelanten ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo tienen por objeto la efectividad de los derechos reconocidos en la Constitución Política y la ley y la preservación del orden jurídico. El senador Héctor Elí Rojas, coordinador de ponentes del proyecto de ley, y para él, la iniciativa ambiciosa hacer las normas que regirán la actuación de la administración pública, señalar sus competencias y los debidos procedimientos a que debe someter sus actos y sus decisiones en general. Así como las normas procesales que regulan el trámite de las contenciones que ocurren entre la Administración y los administrados o entre entidades de la propia administración.

“El gobierno, la administración, el Ejecutivo, las autoridades, en fin, los gobernantes, tienen en sus manos la potestad y la responsabilidad de administrar lo público, con la finalidad esencial de proclamar, promover, proteger y asegurar el disfrute de los derechos de todos los gobernados, que esperan satisfacer sus necesidades, ayudados por las acciones y los servicios que la administración les proporciona para vivir dignamente”, señaló el coordinador de ponentes.

Esta ley contiene las nuevas normas que regirán la actuación de la administración pública, señala sus competencias y los debidos procedimientos a que debe someter sus actos y sus decisiones en general. Como se expresó el día de la promulgación del Código:

“El Código consagra una serie de instituciones relativas al procedimiento administrativo y contencioso administrativo, todas ellas orientadas a cambiar radicalmente la forma de actuar de la Administración Pública, la relación entre administradores y administrados y las actuaciones de todos ellos ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, así como la dinámica y funcionamiento de ésta.

El propósito fundamental del nuevo Código es buscar que los asuntos de los administrados se resuelvan en sede administrativa y si excepcionalmente, deben ir a la Justicia, se encontrarán frente a un esquema procesal ágil mixto, con formas escritas y de oralidad, con un juez con muchos poderes y una gran responsabilidad de los distintos actores, todo ello como un mecanismo para descongestionar la justicia y lograr una rápida, oportuna y adecuada decisión por parte de las autoridades competentes.”

Debemos destacar que el Presidente Juan Manuel Santos, en el acto de sanción de la Ley 1437, explicó los siete principales cambios que contiene el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo sancionado en la Casa de Nariño, el cual entrará en vigencia en julio de 2012.

Por la trascendencia de sus palabras, así como por el resumen que se hace de los nuevos dos códigos, nos permitimos incluir el discurso del Primer Mandatario de los colombianos el 18 de enero de 2011²⁸³:

“Hoy es un día importante para la Justicia y para todos los colombianos.

He dicho varias veces que no es posible lograr la prosperidad sostenible y equitativa que queremos si no progresamos hacia una justicia accesible, eficiente y, sobre todo, pronta y oportuna.

Y no veo un mejor momento para reiterarlo que hoy cuando nos reunimos para sancionar la ley que expide el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Este estatuto es otra muestra de la determinación que tenemos los colombianos de seguir fortaleciendo la Justicia, así como de robustecer las relaciones de los ciudadanos con la administración pública.

Era una deuda pendiente con esta importante rama del poder público y con el país.

El código que hoy nos rige fue promulgado hace más de 25 años y fue expedido al amparo de la Constitución de 1886, lo que significa que fue concebido para otro mundo, otra realidad y otro contexto.

Se trata de un código adaptado a una constitución que proponía un modelo de Estado de corte individualista, limitado en cuanto a los derechos y sus mecanismos de defensa.

Casi cumplimos 20 años con esta deuda pendiente, teniendo en cuenta que hoy nos regimos por la Constitución del 91, que adoptó el modelo “social de derecho” y consagró una amplia gama de garantías individuales fundamentales y colectivas.

Nuestra actual carta política también incluyó nuevos instrumentos como la acción de tutela, las acciones de cumplimiento, las acciones populares y de grupo, que cambiaron y modernizaron el rol de los jueces y de la Administración, así como su interacción con los administrados.

El nuevo código que sancionamos hoy es el resultado de un juicioso análisis de la evolución normativa y jurisprudencial en esta importantísima área del Derecho Público.

La idea de contar con el nuevo estatuto nació de una iniciativa conjunta del Consejo de Estado y del Gobierno nacional, y contó con una amplia discusión y socialización, incluyendo los muy enriquecedores debates en el Congreso de la República.

Y hoy quiero, nuevamente, agradecer a los honorables congresistas por su dedicación y seriedad en la discusión de esta ley, como ha sido la constante en toda la agenda legislativa.

²⁸³ http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2011/Enero/Paginas/20110118_15.aspx

Qué bueno oír al Presidente del Consejo de Estado diciendo que ojalá hubieran filmado estas discusiones. Y yo puedo decir lo mismo de otras discusiones. Qué bueno que el Congreso de la República esté recibiendo el reconocimiento de su trabajo, porque no solamente lo estamos reconociendo aquí, sino lo está reconociendo el país entero.

La legislación que aprobó el último semestre creo que no tiene precedentes en la historia reciente del país. Y la que va a aprobar en los próximos meses, va a culminar un proceso de reformas realmente importante, que va a dejar por mucho tiempo una estela en la vida nacional.

Los congresistas supieron recoger las inquietudes de los ciudadanos, de la academia, de los profesionales del derecho, para aprobar un código moderno, ajustado a esta nueva realidad del país.

Siempre he creído que la razón de la justicia son los ciudadanos.

Y son finalmente ellos los directos beneficiarios de esta ley.

Por eso, quiero resaltar los principales cambios que contiene este nuevo código y que inciden de manera positiva en el ciudadano de a pie.

El primero de estos cambios tiene que ver con los mecanismos que se adoptarán para agilizar y modernizar los procesos judiciales ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, una de las más congestionadas.

Uno de esos mecanismos es la introducción de un esquema procesal mixto, que integra elementos de los sistemas escritos, orales y por audiencias, que sin duda imprimirán celeridad a los procesos que se tramitan ante la jurisdicción.

El segundo de estos cambios tiene que ver con las reformas que fortalecen el derecho de petición.

Ese mecanismo –una de las herramientas más útiles del ciudadano en su diálogo con el Estado– podrá ejercerse, incluso, de manera oral o haciendo uso de las tecnologías de información y comunicación.

Con una novedad, que lo hace aún más efectivo:

Se establece que toda solicitud que presenten las personas a las autoridades –así no lo digan expresamente– se entiende realizada en ejercicio de este derecho.

Además, se contempla la posibilidad de ejercer el derecho de petición no sólo frente a entidades públicas sino ante organizaciones privadas que cumplan funciones administrativas y ante personas naturales en casos de indefensión o subordinación.

También podrá ejercerse este derecho ante cajas de compensación familiar e instituciones del Sistema de Seguridad Social Integral de carácter privado, con lo que se acoge la reiterada jurisprudencia de la Honorable Corte Constitucional en esta materia.

Un tercer aspecto importante tiene relación con el propósito de modernizar y facilitar el acceso de los colombianos a una justicia oportuna y efectiva.

Los ciudadanos podrán hacer uso de medios tecnológicos para realizar actuaciones judiciales que hoy sólo se hacen por escrito.

Para lograrlo, se implementará el expediente judicial electrónico.

Este expediente será un conjunto de documentos digitales que contendrá las actuaciones judiciales que puedan adelantarse en forma escrita dentro de un proceso, y será implementado en un plazo de 5 años a partir de la vigencia de la ley.

En el futuro tendrá plena validez el adelantamiento de todo tipo de actuaciones en forma digital, como demandas judiciales, notificaciones, contestaciones de demanda, recursos e incidentes, entre otros.

Así mismo, la Administración podrá expedir actos administrativos o efectuar notificaciones personales por medio electrónico.

Las entidades públicas de todos los niveles deberán tener un buzón de correo electrónico exclusivamente para recibir las notificaciones judiciales.

Este sistema servirá también para los particulares inscritos en el registro mercantil, quienes serán notificados en la dirección electrónica que suministren en dicho registro.

Se tratará de un nuevo régimen que nos evitará en buena parte el papeleo y los innecesarios desplazamientos de ciudadanos ante los despachos públicos, de los funcionarios a oficinas o viviendas de los particulares, o el uso de empresas de servicio postal.

Como es natural, se pondrá el mayor cuidado para que la utilización de los nuevos medios digitales no implique ninguna vulneración a los derechos de defensa y contradicción de las partes del proceso.

Tenemos que adaptar la Justicia a los medios tecnológicos del siglo XXI, ¡y lo estamos haciendo!

Un cuarto aspecto central de la reforma en lo contencioso administrativo tiene que ver con el fortalecimiento de los poderes del juez.

El nuevo código crea un moderno y amplio régimen de medidas cautelares –adicionales a la suspensión provisional de actos administrativos–, que será un buen instrumento para lograr la protección judicial efectiva de los derechos sometidos a controversia.

Un quinto aspecto es el relativo a una meta esencial que se trazó con la reforma de este código: la descongestión de miles de expedientes que están por resolverse.

La congestión judicial es enemiga de la pronta y cumplida Justicia.

El nuevo código ha contemplado un Plan Especial de Descongestión de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo que se ejecutará en un plazo máximo de 4 años.

Con ello, deben llevarse hasta su terminación todos los procesos judiciales promovidos antes de la entrada en vigencia de este nuevo estatuto.

Muchos se estarán preguntando, ¿cómo se logrará esta meta tan ambiciosa?

Se contratarán jueces y magistrados de descongestión, se trasladarán procesos a los tribunales menos congestionados y se contempla la agrupación de procesos por temáticas, para fallarlos conjuntamente.

Pero esa no es la única buena noticia que hay en lo que se refiere a la descongestión judicial.

Con la entrada en vigencia del nuevo código daremos un gran paso en el tiempo promedio de solución de demandas.

Hoy, un proceso tarda en promedio 9 ó 10 años en ser resuelto, lo cual es, simplemente, inaudito.

Cuando empiece a operar el nuevo código, esperamos tener un tiempo promedio de 3 años.

¡Nos ahorraremos alrededor de siete años de proceso judicial! Es un gran avance.

Eso se traduce en un verdadero alivio para los ciudadanos y para la propia administración de justicia.

Teniendo en cuenta las implicaciones de una reforma de esta magnitud, el nuevo código no empezará a regir sino hasta julio del año próximo.

Además, ante la gran diferencia entre el sistema escrito actual y el sistema mixto adoptado, solamente se aplicará a los procesos que se inicien con posterioridad a su vigencia.

Un último aspecto, muy importante, que quiero destacar es lo relacionado con la obligación que tendrá la administración pública de aplicar de manera uniforme la jurisprudencia a situaciones que tengan los mismos supuestos fácticos y jurídicos.

Esto significa que, cuando existan sentencias de unificación jurisprudencial, las autoridades deben proceder a reconocer el mismo derecho a quienes se encuentren en situación idéntica y soliciten la extensión de los efectos de dicha jurisprudencia.

Esta figura será una valiosa herramienta para los servidores públicos y para los ciudadanos, pues representa una nueva cultura administrativa que busca evitar los litigios, y contribuye a la seguridad jurídica, a la realización del derecho de igualdad y a la descongestión judicial.

Como no todo es perfecto, hay un aspecto sobre el cual existe alguna preocupación –que compartimos varios de los aquí presentes–, y es la imposibilidad de revocar directamente actos administrativos que se produzcan con base en información fraudulenta, lo que implica que dicha revocación se debe hacer por vía judicial.

Baste decir que éste es un tema que amerita una revisión.

Pero no terminan con este nuevo código las buenas noticias para la Justicia en Colombia.

Hoy presentamos otra ley que constituye un importante avance en materia de descongestión judicial y uso racional del aparato judicial.

Se trata de la reforma que acaba con los incentivos económicos que antes se entregaban a los demandantes en las acciones populares.

Estas acciones, creadas para proteger los derechos e intereses colectivos, deben tener como punto de partida la solidaridad de los ciudadanos que las ejercen y no motivaciones mercantilistas o de ánimo de lucro.

Algunas veces las mejores intenciones no resultan tan buenas en la práctica, y se convierten en algo completamente contrario a lo que se buscaba, y éste era un ejemplo patente.

El incentivo económico en las acciones populares terminó generando un negocio para ciertos particulares bastante avivatos, que se dedicaron a interponerlas incentivados por la recompensa, lo que generaba la presentación de centenares de acciones populares temerarias.

Es más, se habían creado verdaderas mafias de litigantes dedicados, no a hacer uso del derecho, sino a abusar del mismo, para enriquecerse a costa del Estado.

Algo similar sigue pasando en el tema de las pensiones, donde algunos abogados inescrupulosos se aprovechan del dolor y la indefensión de viudas y huérfanos para gestionar sus mesadas –no siempre limpiamente– y aprovecharse de las rentas que les corresponden.

¡Para eso no es el Derecho! El Derecho es la ciencia que busca la aplicación de la Justicia, y los abogados y jueces están en la obligación de procurarla sin sucumbir a oscuros intereses económicos.

¡El Derecho es el arma de los justos, y no el instrumento de los chacales!

Por eso, que quede claro: las acciones populares seguirán siendo un recurso para la protección de los derechos de la comunidad, pero ino serán más un botín para el provecho de los “avivatos”!

Señores magistrados, señores jueces, abogados y funcionarios:

Quiero aprovechar esta ocasión para invitarlos a profundizar, cumplir, aplicar y consolidar este nuevo régimen de Derecho.

Para mí es un motivo de profunda satisfacción sancionar estas leyes, porque se trata de un muy buen ejemplo de cómo las ramas Judicial, Legislativa y Ejecutiva pueden trabajar conjunta y armónicamente en la consecución de los fines del Estado Social de Derecho.

Cuando avanzamos juntos y en la misma dirección –como los tres bueyes que impulsan el arado de la democracia en la metáfora de Roosevelt que tantas veces he citado– Colombia gana y se fortalecen nuestras instituciones.

La colaboración armónica entre los poderes públicos es un objetivo primordial de este gobierno, y me complace mucho constatar que, una vez más, produce excelentes resultados para el bien de todos los colombianos. Muchas gracias.”

A éste análisis pormenorizado debemos agregar que en el nuevo Código (que en realidad son dos), las formas de iniciar la actuación administrativa no varían, pues se incluye un apartado de deberes y derechos de las personas, obligando a las autoridades a plazos mínimos de atención al público. El fortalecimiento del derecho de petición y queja se extiende a todos los medios disponibles (fax, correo electrónico, etc.).

Es también de resaltar, en últimas por curiosa, la incluida en el artículo 9, numeral 7, donde se dice que la administración no debe “Asignar la orientación y atención del ciudadano a personal no capacitado para ello.”

De igual forma, el deber de las autoridades de decidir conforme el precedente judicial aplicable y, de decidir de manera uniforme, o extensión de la jurisprudencia para la administración, quedando un aparte para el trámite de impedimentos y recusaciones funcionales, lo mismo que de los conflictos de interés.

Vemos adicionalmente que el Nuevo Código, deroga a partir de la vigencia el 2 de julio de 2012, todas las disposiciones que le sean contrarias, en especial, el Decreto 01 de 1984, el Decreto 2304 de 1989, los artículos 30 a 63 y 164 de la Ley 446 de 1998, la Ley 809 de 2003, la Ley 954 de 2005, la Ley 1107 de 2006, el artículo 73 de la Ley 270 de 1996, el artículo 9° de la Ley 962 de 2005, y los artículos 57 a 72 del Capítulo V, 102 a 112 del Capítulo VIII y 114 de la Ley 1395 de 2010. Y también el inciso 5° del artículo 35 de la Ley 640 del 2001, modificado por el artículo 52 de la Ley 1395 de 2010, en la siguiente frase: "cuando en el proceso de que se trate, y se quiera solicitar el decreto y la práctica de medidas cautelares, se podrá acudir directamente a la jurisdicción".

Los procedimientos y las actuaciones administrativas, así como las demandas y procesos en curso a la vigencia de la ley 1437, seguirán rigiéndose y culminarán de conformidad con el régimen jurídico anterior, buscándose implementar un ambicioso programa de descongestión judicial como se lee en el Título XI, con el fin de "...llevar hasta su terminación todos los procesos judiciales promovidos antes de la entrada en vigencia de la presente ley y que se encuentren acumulados en los juzgados y tribunales administrativos y en el Consejo de Estado" (parte final del inc. 1, art. 304)

Algo que anotar es que este Código sólo se aplicará a los procedimientos y las actuaciones administrativas que se inicien, así como a las demandas y procesos que se instauren con posterioridad a la entrada en vigencia.

COMISIÓN DE EXPERTOS PARA LA REFORMA ESTRUCTURAL A LA JUSTICIA:

El Ministro del Interior y Justicia, en su condición de Ministro Delegatario en funciones presidenciales, por medio del decreto 4932 del 18 de diciembre de 2009, resolvió crear una Comisión de expertos que antes del 19 de marzo de 2010 debería entregar un informe para evaluar la posibilidad y alcance de una reforma estructural a la justicia, teniendo en cuenta la colaboración armónica entre las diferentes ramas del poder público y el balance funcional, institucional y técnico que debe haber entre ellas.

Muchas críticas, por parte de la Comisión Interinstitucional de los presidentes de las altas Cortes se hicieron a este decreto, ya que como se podrá apreciar, no fueron invitados a

participar del desarrollo de las funciones los presidentes de la Corte Constitucional y del Consejo Superior de la Judicatura.

Sin embargo, con la expedición del decreto 928 del 19 de marzo de 2010, se decidió por parte del Gobierno Nacional, que la Comisión, una vez culminado sus estudios, deberá rendir su informe final de recomendaciones al Gobierno Nacional, para su evaluación, a más tardar el 19 de Mayo de 2010, con el fin de abrir un espacio amplio y plural de discusión del borrador de escrito elaborado en el marco de la citada comisión.

Los integrantes designados por el Gobierno Nacional para hacer parte de esta Comisión fueron:

- José Alejandro Bonivento Fernández, como Presidente de la Comisión.
- El Presidente de la Corte Suprema de Justicia.
- El Presidente del Consejo de Estado.
- Carlos Ignacio Jaramillo Jaramillo.
- Diego Younes Moreno,
- Eduardo López Villegas.
- Fernando Hinestrosa Forero.
- Gustavo Aponte Santos.
- Hernando Herrera Vergara.
- Julio Ojito Palma.
- Pablo Cáceres Corrales.
- Pedro Lafont Pianeta.
- Ricardo Calvete Rangel y,
- Gloria María Borrero Restrepo, Directora Ejecutiva de La Corporación Excelencia en La Justicia, quien actúa como Secretaria Técnica.

Y, las funciones a desarrollar, establecidas en el artículo 4º del decreto 4932 de 2009 son:

- Analizar las iniciativas académicas que se formulen sobre la materia.
- Elaborar los proyectos de normatividad que deseen proponer al Gobierno.
- Evaluar la conveniencia y alcance de una reforma estructural a la justicia colombiana.
- Las demás funciones inherentes a la naturaleza de la Comisión.
- Realizar consultas con entidades estatales, universidades, asociaciones de abogados y las personas u organismos que la Comisión considere pertinentes, sobre las reformas que sugieren deben introducirse.

El 4 de agosto de 2011, el Ministro del Interior y Justicia Germán Vargas Lleras, dio a conocer el ABC de la Reforma Constitucional a la Justicia, basado en los siguientes puntos:

- Permite al Legislador reglamentar las competencias y especialidades, para el conocimiento de juzgados y tribunales, de las diferentes acciones de tutela.
- Regula la acción de tutela contra sentencias judiciales, incluyendo las proferidas por las Altas Cortes. Las tutelas contra providencias de las Altas Cortes se tramitarán en única instancia ante la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia o del Consejo de Estado, según fuere el caso.

- Los fallos de tutela contra providencia de las Altas Cortes podrán ser seleccionados y revisados por la Sala Plena de la Corte Constitucional, con el fin de unificar la interpretación de los derechos constitucionales fundamentales.
- Establece un término de caducidad de 30 días para la interposición de tutelas contra cualquier sentencia judicial. Vencido este término no será posible interponer la acción de tutela.
- Con el fin de mejorar el acceso eficaz a la administración de justicia y ejecutar políticas de descongestión judicial, se permite al Legislador el otorgamiento de funciones jurisdiccionales a: servidores judiciales (distintos a jueces y magistrados), notarios, centros de conciliación y/o arbitraje, y abogados en ejercicio. Adicionalmente, se establece la figura del arbitramento obligatorio para aquellos casos que establezca el Legislador.
- Buscando la descongestión de despachos, se ampliará el número de operadores jurisdiccionales de manera que pueda darse respuesta al ciudadano común y corriente sobre los procesos que le atañen.
- Plantea el control previo de constitucionalidad para leyes relacionadas con asuntos penales, fiscales y de manejo de recursos derivados del ahorro público.
- Aumenta de 65 a 70 años la edad de retiro forzoso de los magistrados de las Altas Cortes.
- Aumenta de 10 a 20 años el requisito de experiencia para ser Magistrado de las Altas Cortes.
- Elimina el Consejo Superior de la Judicatura. Por consiguiente, las funciones de administración de la Rama Judicial serán asumidas por el Consejo Superior Judicial, cuya Sala de Gobierno estará integrada por diez (10) miembros, siete (7) de los cuales tendrán derecho a voz y voto.
- Los siete que tendrán derecho a voz y voto serán: los presidentes de las Altas Cortes (Corte Constitucional, Corte Suprema de Justicia y Consejo de Estado), los tres delegados no magistrados de las Altas Cortes expertos en administración o finanzas públicas, y el delegado de jueces y magistrados.
- Harán parte también del Consejo Superior Judicial, con voz, pero sin voto, el Ministro de Justicia, el Fiscal General de la Nación y el Gerente de la Rama Judicial.
- Las funciones disciplinarias contra abogados serán asumidas por el Colegio Nacional de Abogados que, para tales efectos, será creado mediante ley posterior. Las funciones disciplinarias contra jueces y magistrados de tribunales serán asumidas por sus respectivos superiores funcionales.
- El Procurador General de la Nación será elegido por el Senado de la República de la terna que envíe el Presidente de la República, desapareciendo así las funciones nominadoras de las Altas Cortes. Al Contralor General de la República lo elegirá el Congreso en pleno, entre quienes se inscriban como aspirantes para el cargo. También para la elección de Contralor se eliminan las funciones nominadoras de las Altas Cortes.
- Frente al juzgamiento de congresistas, ministros, directores de departamentos administrativos, entre otros aforados constitucionales, se establecen las siguientes modificaciones: se implementa el sistema penal acusatorio y la investigación y la acusación son asumidas por el Fiscal General de la Nación; el control de garantías será ejercido por el Tribunal Superior de Bogotá; y, el juzgamiento en doble instancia tendrá lugar ante la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia (la Sala Penal, para tales efectos, se dividirá en dos secciones).

CONCLUSIÓN:

Desde que Bolívar expidió el célebre Decreto Orgánico, han transcurrido casi dos siglos de la creación del Consejo de Estado; su proyección histórica se ha conservado en cuanto a la misión suprema consultiva, a través de la Sala de Consulta y Servicio Civil. También ejerce control de legalidad sobre los actos de la administración pública, para que exista un verdadero equilibrio entre gobernantes y gobernados.

ANEXO UNO – DEL DERECHO DE PETICIÓN-

Cobra una especial vigencia el derecho de petición a partir de la adopción del nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, por la inclusión de un título específico con tres capítulos sobre el particular.

Desde el 1 de enero de 2015 y hasta que empiece a regir la nueva Ley Estatutaria sobre el Derecho de Petición, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en concepto del magistrado Álvaro Namén Vargas, creó la REVIVISCENCIA de las disposiciones del Decreto-Ley 01 de 1984 (antiguo Código Contencioso Administrativo), para evitar que ante la falta de firma de la disposición legal, así como de una regulación específica, se crease un vacío normativo en cuanto al ejercicio y trámite del derecho de petición, porque entró a operar la decisión de la Corte Constitucional, Sentencia C-818 de 2011, que declaró inexecutable el capítulo del CPACA que regulaba la materia.

En la tradición jurídica colombiana existe esa figura de la REVIVISCENCIA DE LAS NORMAS, que permite revivir disposiciones que fueron derogadas, siempre que se conserve el equilibrio entre justicia y seguridad jurídica. Lógicamente la reviviscencia del antiguo Código es sólo parcial y transitoria, para evitar que desde el 1 de enero de 2015 no existiera forma de resolver un derecho de petición en Colombia.

Igualmente, la Corte Constitucional aún (el 11 de febrero de 2015) no ha dado a conocer el texto definitivo de la Sentencia C-951 de 2014, en la que se efectuó la revisión automática de constitucionalidad del proyecto de ley estatutaria sobre este derecho fundamental.

La Corte Constitucional se ha ocupado acerca del contenido, ejercicio y alcance del derecho de petición²⁸⁴. En este sentido, además de confirmar su carácter de derecho constitucional fundamental, ha señalado que esta garantía es una herramienta determinante para la protección de otras prerrogativas constitucionales como el de la información, el acceso a los documentos públicos, facilita el ejercicio de la participación en la toma de las decisiones que afectan a los ciudadanos; es decir, en el desarrollo de su derecho democrático de participación, la libertad de expresión, entre otros.

El problema de la inexecutable, radicaba en que por regla general, es la regulación por parte del legislador ordinario la que debe expedirse para el derecho de petición. Lo anterior en tanto *“la reserva de ley estatutaria en materia de derechos fundamentales es excepcional, en tanto que la regla general se mantiene a favor del legislador ordinario.”*

La Corte sintetizó las reglas que previamente habían sido desarrolladas por la jurisprudencia en materia de protección del derecho fundamental de petición. Sobre el particular dijo: “a) El derecho de petición es fundamental y determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa. Además, porque mediante él se garantizan otros derechos constitucionales, como los derechos a la información, a la participación política y a la libertad de expresión. b) El núcleo esencial del derecho de petición reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión, pues de nada serviría la posibilidad de dirigirse a la autoridad si ésta no resuelve o se reserva para sí el sentido de lo decidido. c) La respuesta debe cumplir con estos requisitos: 1. oportunidad 2. Debe

²⁸⁴ Al respecto, pueden consultarse, entre muchas otras, las sentencias T-578 de 1992, C-003 de 1993, T-572 de 1994, T-133 de 1995, T-382 de 1993, T-275 de 1995, T-474 de 1995, T-141 de 1996, T-472 de 1996, T-312 de 1999 y T-415 de 1999.

por ejemplo, T-846/03, T-306/03, T-1889/01, y T-1160 A/01, entre otras.

resolverse de fondo, clara, precisa y de manera congruente con lo solicitado 3. ser puesta en conocimiento del peticionario. Si no se cumple con estos requisitos se incurre en una vulneración del derecho constitucional fundamental de petición. d) Por lo anterior, la respuesta no implica aceptación de lo solicitado ni tampoco se concreta siempre en una respuesta escrita. e) Este derecho, por regla general, se aplica a entidades estatales, esto es, a quienes ejercen autoridad. Pero, la Constitución lo extendió a las organizaciones privadas cuando la ley así lo determine. f) La Corte ha considerado que cuando el derecho de petición se formula ante particulares, es necesario separar tres situaciones: 1. Cuando el particular presta un servicio público o cuando realiza funciones de autoridad. El derecho de petición opera igual como si se dirigiera contra la administración. 2. Cuando el derecho de petición se constituye en un medio para obtener la efectividad de otro derecho fundamental, puede protegerse de manera inmediata. 3. Pero, si la tutela se dirige contra particulares que no actúan como autoridad, este será un derecho fundamental solamente cuando el Legislador lo reglamente. g). En relación con la oportunidad de la respuesta, esto es, con el término que tiene la administración para resolver las peticiones formuladas, por regla general, se acude al artículo 6º del Código Contencioso Administrativo que señala 15 días para resolver. De no ser posible, antes de que se cumpla con el término allí dispuesto y ante la imposibilidad de dar una respuesta en dicho lapso, la autoridad o el particular deberá explicar los motivos y señalar el término en el cual se realizará la contestación. Para este efecto, el criterio de razonabilidad del término será determinante, puesto que deberá tenerse en cuenta el grado de dificultad o la complejidad de la solicitud. Cabe anotar que la Corte Constitucional ha confirmado las decisiones de los jueces de instancia que ordena responder dentro del término de 15 días, en caso de no hacerlo, la respuesta será ordenada por el juez, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes. h) La figura del silencio administrativo no libera a la administración de la obligación de resolver oportunamente la petición, pues su objeto es distinto. El silencio administrativo es la prueba incontrovertible de que se ha violado el derecho de petición. i) El derecho de petición también es aplicable en la vía gubernativa, por ser ésta una expresión más del derecho consagrado en el artículo 23 de la Carta.

Antes de ver cómo quedaron redactadas estas normas, podemos apreciar algunas generalidades, basadas directamente en lo que se encuentra consagrado en el artículo 23 Superior:

ARTÍCULO 23. *Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales.*

Frente a la Constitución anterior en su artículo 45, la norma actual únicamente agregó la parte final del artículo en relación con la reglamentación del derecho de petición ante las organizaciones privadas, que ya aparece en la Ley 1437 de 2011.

En la Sentencia **T-377 de 2000**²⁸⁵, la Corte sintetizó las reglas que previamente habían sido desarrolladas por la jurisprudencia en materia de protección del derecho fundamental de petición. Sobre el particular dijo:

²⁸⁵ M.P. Alejandro Martínez Caballero

“a) El derecho de petición es fundamental y determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa. Además, porque mediante él se garantizan otros derechos constitucionales, como los derechos a la información, a la participación política y a la libertad de expresión.

b) El núcleo esencial del derecho de petición reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión, pues de nada serviría la posibilidad de dirigirse a la autoridad si ésta no resuelve o se reserva para sí el sentido de lo decidido.

c) La respuesta debe cumplir con estos requisitos: 1. oportunidad 2. Debe resolverse de fondo, clara, precisa y de manera congruente con lo solicitado 3. ser puesta en conocimiento del peticionario. Si no se cumple con estos requisitos se incurre en una vulneración del derecho constitucional fundamental de petición.

d) Por lo anterior, la respuesta no implica aceptación de lo solicitado ni tampoco se concreta siempre en una respuesta escrita.

e) Este derecho, por regla general, se aplica a entidades estatales, esto es, a quienes ejercen autoridad. Pero, la Constitución lo extendió a las organizaciones privadas cuando la ley así lo determine.

f) La Corte ha considerado que cuando el derecho de petición se formula ante particulares, es necesario separar tres situaciones: 1. Cuando el particular presta un servicio público o cuando realiza funciones de autoridad. El derecho de petición opera igual como si se dirigiera contra la administración. 2. Cuando el derecho de petición se constituye en un medio para obtener la efectividad de otro derecho fundamental, puede protegerse de manera inmediata. 3. Pero, si la tutela se dirige contra particulares que no actúan como autoridad, este será un derecho fundamental solamente cuando el Legislador lo reglamente.

g). En relación con la oportunidad de la respuesta, esto es, con el término que tiene la administración para resolver las peticiones formuladas, por regla general, se acude al artículo 6º del Código Contencioso Administrativo que señala 15 días para resolver. De no ser posible, antes de que se cumpla con el término allí dispuesto y ante la imposibilidad de dar una respuesta en dicho lapso, la autoridad o el particular deberá explicar los motivos y señalar el término en el cual se realizará la contestación. Para este efecto, el criterio de razonabilidad del término será determinante, puesto que deberá tenerse en cuenta el grado de dificultad o la complejidad de la solicitud. Cabe anotar que la Corte Constitucional ha confirmado las decisiones de los jueces de instancia que ordena responder dentro del término de 15 días, en caso de no hacerlo, la respuesta será ordenada por el juez, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes.

h) La figura del silencio administrativo no libera a la administración de la obligación de resolver oportunamente la petición, pues su objeto

es distinto. El silencio administrativo es la prueba incontrovertible de que se ha violado el derecho de petición.

i) El derecho de petición también es aplicable en la vía gubernativa, por ser ésta una expresión más del derecho consagrado en el artículo 23 de la Carta. Sentencias T-294 de 1997 y T-457 de 1994.”

Las **características del Derecho de Petición** según el contenido propio del artículo, son:

1. Es un derecho de toda persona: El artículo 23 de la Carta nos remite a los artículos 73 y 74 del Código Civil Colombiano.

El 73, plantea que según el ordenamiento jurídico, las personas son naturales y jurídicas.

El 74, establece que son personas, todos los individuos de la especie humana, cualquiera que sea su edad, raza, estirpe o condición.

De tal suerte, que el Derecho de petición lo pueden ejercer los nacionales y extranjeros, incluidos los colombianos residentes en el exterior que conserven su nacionalidad.

2. Debe dirigirse a las autoridades: Estas son, el conjunto de funcionarios del Estado, a los cuales la ley otorga poder decisorio en la buena marcha de la administración. Para tal efecto, se podrá presentar en forma escrita o verbal, por asuntos de interés general o particular, generalmente ante la ventanilla de archivo y correspondencia de la entidad pública requerida.

La petición escrita en original y copia, de conformidad con el artículo 5° del Código Contencioso Administrativo, debe contener por lo menos:

- * Designación de la entidad o dependencia a la cual se dirige;
- * Nombre y apellidos completos del solicitante, documento de identidad y dirección. Si es el caso, el del apoderado o representante.
- * Objeto de la petición o la consulta.
- * Las razones que le asisten.
- * Relación de documentos que se acompañen.
- * La firma del peticionario, si fuere del caso.
- * El poder conferido, si se actúa a través de mandatario.

En las oficinas de Archivo y correspondencia se revisará si la petición reúne los requisitos señalados en este artículo; si faltare alguno, así lo hará saber al peticionario, si fue presentada personalmente. Si el peticionario insiste en que se radique, se le recibirá, indicando lo que falta, en constancia respectiva.

3. La administración está obligada a responder con prontitud: No basta con que responda a la petición negativa o positivamente, sino que debe seguir unos términos que para tales efectos consagra el Decreto 2733 de 1959, que es el de quince (15) días. Si no fuese posible satisfacerla, se enviará comunicación oportuna señalando los motivos de la demora y la fecha en que se resolverá, según lo indicado en el artículo 6° del Código Contencioso Administrativo. Cuando la información proporcionada por el peticionario no fuere suficiente para decidir, se le requerirá por una sola vez para que entregue lo que haga falta, indicándole claramente cuál debe ser su aporte. El requerimiento interrumpe los términos para resolver, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 12 del Código Contencioso Administrativo.

Una vez aportados los documentos o la información, o completados los requisitos, correrán de nuevo los plazos.

4. Puede ser una petición verbal o escrita: Sin embargo, el artículo 5 del Código Contencioso Administrativo, fija que ciertas peticiones, únicamente se pueden presentar por escrito y en formularios preestablecidos. Sin embargo, en las peticiones verbales se puede pedir constancia al funcionario que la recibe.

5. Puede hacerse de manera individual o colectiva: Esta concepción nace con la Carta de 1991, ya que con anterioridad, únicamente se podía elevar individualmente una petición. Los interesados podrán desistir en cualquier tiempo de sus peticiones, pero las autoridades podrán continuar de oficio la actuación si la consideran necesaria para el interés público, expidiendo resolución motivada.

Se entenderá que el peticionario ha desistido de su solicitud si hecho el requerimiento de completar los requisitos, los documentos o las informaciones de que trata el artículo anterior, no da respuesta en el término de dos (2) meses, se archivará el expediente, sin perjuicio de que el interesado presente posteriormente una nueva solicitud.

6. el peticionario puede desistir de su petición de manera expresa o tácita y que al igual, los funcionarios pueden no resolver una petición cuando se encuentre incompleta, de igual forma, las peticiones del artículo 23 constitucional se rechazarán cuando sean presentadas en forma desobligante o irrespetuosa, cuando contengan amenazas, improperios, insultos o provocaciones.

7. En caso de ser solicitado un documento con carácter reservado y se negare la información, la negativa debe hacerse por resolución motivada, informando el carácter de reservado del documento, los fundamentos legales y los recursos que proceden contra la providencia. La decisión negativa al Derecho de Petición se notificará al Ministerio Público.

Si el peticionario presentare recurso de insistencia contemplado en el artículo 21 de la Ley 57 de 1985, el funcionario competente enviará la documentación al Tribunal de lo Contencioso Administrativo de la jurisdicción para que decida dentro de los diez días hábiles siguientes.

8. Los derechos de petición que sean recibidos directamente por las diferentes dependencias de la entidad pública, presentados personalmente, por fax, o por cualquier medio idóneo, deberán remitirse inmediatamente a la ventanilla de archivo y correspondencia para su respectiva radicación, el que deberá trasladarlos de forma inmediata a la Oficina Asesora Jurídica para los trámites correspondientes.

9. Las decisiones que resuelvan peticiones de interés particular y que sean susceptibles de recursos, se notificarán personalmente al interesado. De no ser posible se notificarán por edicto, conforme a lo prescrito por el artículo 45 del Código Contencioso Administrativo, advirtiendo cuáles recursos proceden y los términos para interponerlos.

10. La demora injustificada en la absolución de peticiones, consultas, quejas o reclamos será sancionada disciplinariamente por la entidad pública, sin perjuicio del poder prevalente de la Procuraduría General de la Nación, conforme a ley vigente

El derecho de petición, es un derecho público subjetivo de la persona para acudir ante las autoridades o funcionarios de los distintos organismos administrativos, legislativos o judiciales, o las organizaciones privadas que establezca la ley, con miras a obtener pronta

resolución a una solicitud o a una queja, o en demanda de providencias que amparan los derechos de cada uno, en casos concretos, o en beneficio de la comunidad en general.

En la Sentencia 2733 del 10 de agosto de 1978, el Consejo de Estado dijo: “El derecho de petición es un atributo indispensable en la vida de los gobernados y pertenece al patrimonio cívico de los mismos...”.

La Ley 734 de 2002 en su artículo 34, numeral 19 expresa que son deberes de los servidores públicos competentes, dictar los reglamentos internos sobre Derechos de Petición y el artículo 32 del Código Contencioso Administrativo establece que los organismos de la rama ejecutiva del poder público deben reglamentar la tramitación interna de las peticiones que les compete resolver, así como la manera de atender las quejas por el mal funcionamiento de los servicios a su cargo, por tanto, las distintas entidades públicas colombianas han dispuesto lo pertinente acerca del tema, con mucha más profusión durante el año 2005, ya que además de acuerdo con lo previsto en el artículo 1° de la Ley 58 de 1982 y 1° del Decreto 770 de 1984, corresponde a la Procuraduría General de la Nación la revisión y aprobación de los reglamentos que elabore la respectiva entidad para el trámite interno de las peticiones, quejas y reclamos.

Para la correcta aplicación e interpretación del presente artículo, se procede a precisar los siguientes términos:

Derecho de Petición. El Derecho de Petición a que se refiere la Constitución Política de Colombia y el Código Contencioso Administrativo comprende: La petición como tal, la solicitud de información, la certificación, la consulta, la queja y el reclamo.

Petición. Se entiende por petición la solicitud o exigencia expresa de un derecho que la persona presente ante una entidad pública.

Solicitud de información. Se entiende por información la averiguación jurídica o administrativa de un hecho que corresponda a la naturaleza y fines de la entidad pública requerida, así como la solicitud de expedición de copias o desglose de documentos que reposen en los archivos de la correspondiente entidad. Las copias se expedirán previa cancelación del valor por parte del interesado, solicitante o peticionario, donde así lo estableciere la ley. La solicitud de copias de documentos que reposen en el despacho público, será atendida por la dependencia en la cual reposen los documentos que el peticionario desea copiar, dentro de los tres días siguientes a la solicitud, según lo establecido en el artículo 29 del Código Contencioso Administrativo. Esta dependencia llenará constancia escrita de la solicitud y su satisfacción y remitirá copia de ella a la Oficina Asesora Jurídica para que lleve el control.

Consulta. Se entiende por consulta la solicitud del dictamen por parte de la autoridad pública, sobre un hecho asunto de su competencia. La autoridad pública o el organismo de igual naturaleza, atenderá y resolverá las consultas relacionadas con las materias a su cargo, que le fueren formuladas en forma verbal, escrita o en medio electrónico. Estas consultas deberán tramitarse con economía, celeridad, eficacia e imparcialidad y resolverse en un plazo máximo de treinta (30) días.

Certificación. Son aquellos actos por medio de los cuales el Jefe o Director de una Oficina Pública da fe sobre la existencia o estado de actuaciones o procesos administrativos que se hayan surtido, a quien las solicite. Las peticiones de certificaciones serán atendidas en un término máximo de diez (10) días, según lo establecido por el artículo 22 del Código

Contencioso Administrativo de 1984.

Las certificaciones sobre expedientes se entregarán en un plazo no mayor de tres (3) días, según lo establece el artículo 29 del mismo código de 1984.

Queja. Se entiende por queja la acción para poner en conocimiento ante una entidad o autoridad pública, de una situación irregular en el funcionamiento de los servicios a su cargo. De conformidad con la Ley 190 de 1995 y el Decreto 2232 de 1995, podrán presentarse quejas y reclamos por el mal funcionamiento de los servicios a cargo de la entidad o autoridad pública. Las quejas, reclamos o sugerencias podrán ser presentadas en forma verbal, escrita o por cualquier medio y en dependencia diferente de la destinada para la atención, quien la remitirá al Grupo de Atención y Servicio al Usuario. El Grupo de Atención y Servicio al Usuario recibe las quejas y reclamos; los dirige a la dependencia competente, quien elabora la respuesta y la devuelve al Grupo de Atención y Servicio al Usuario. Este Grupo comunicará al interesado la decisión que se adopte en relación con su reclamación. El Grupo de Atención y Servicio al Usuario hará seguimiento a las quejas y reclamos para garantizar una debida y oportuna atención al usuario.

A diferencia de los términos y procedimientos jurisdiccionales, el derecho de petición es una vía expedita de acceso directo a las autoridades. Aunque su objeto no incluye el derecho a obtener una resolución determinada, sí exige que exista un pronunciamiento oportuno. La posibilidad de las autoridades de no contestar reclamaciones solicitadas que conlleva la configuración del fenómeno del silencio administrativo no debe entenderse como vía expedita para el desconocimiento del núcleo esencial del derecho fundamental de petición.

El Constituyente de 1991, introdujo como elemento nuevo una extensión del derecho de petición ante organizaciones privadas, cuando se busque la garantía de los derechos fundamentales. Se instaura de ese modo un mecanismo de defensa de esos derechos, incluso frente a los particulares, ante quienes los individuos, por composición de las distintas fuerzas sociales, pueden encontrarse en estado de indefensión. Según el Magistrado Morón Díaz *“La extensión del derecho a los poderes privados, es una medida de protección que permite disponer del derecho a ser oído e informado sobre decisiones que le conciernen y que tiene el efecto de democratizar las relaciones en el interior de las organizaciones particulares y de quienes puedan verse afectados en sus derechos fundamentales con sus decisiones.”*

Y, en otro fallo, la Sentencia T-105 de 1996, que tuvo como autor al magistrado Vladimiro Naranjo Mesa, añadió: *“En relación con las organizaciones privadas como sujeto pasivo del derecho de petición, el propio artículo 23 de la Carta deja en cabeza del legislador su reglamentación; pero ésta no puede ser entendida como un mandato directo sino como una facultad que el legislador debe ejercer a su arbitrio, y que hasta el momento no ha sido desarrollada. Sin embargo, es importante recordar que esta Corporación, de conformidad con el artículo 86 de la Carta Política y el artículo 42 del Decreto 2591 de 1991, se ha pronunciado en forma reiterada a favor de la procedencia de la acción de tutela en contra de particulares encargados de la prestación de un servicio público (C.P. Art. 365), o cuando desarrollan actividades que pueda revestir ese carácter, siempre y cuando no exista violación de un derecho fundamental. Ha tenido en cuenta la jurisprudencia, que en estos casos el particular asume poderes especiales que lo colocan en una condición de superioridad frente a los demás coasociados, y sus acciones u omisiones pueden generar una amenaza o vulneración de uno o varios derechos constitucionales fundamentales que deben ser protegidos en forma inmediata por la autoridad judicial competente”*.

Sin embargo, no obstante las diferentes iniciativas presentadas por varios legisladores a lo largo de estos años, no ha podido aún expedirse una Ley Estatutaria que regule el derecho de petición ante particulares, aunque mientras llega el momento, nos valemos de una iniciativa del Representante a la Cámara Omar Flórez Vélez, quien ha propuesto que el derecho de petición ante organizaciones privadas, puede proceder en los siguientes casos:

- Cuando contra quien se hubiere hecho la petición esté encargado de la prestación del servicio público de educación.
- Cuando contra quien se hubiere hecho la petición esté encargado de la prestación del servicio público de salud.
- Cuando contra quien se hubiere hecho la petición esté encargado de la prestación de servicios públicos domiciliarios.
- Cuando la petición fuere dirigida contra una organización privada, contra quien la controle efectivamente fuere el beneficiario real de la situación que motivó la acción, siempre y cuando el solicitante tenga una relación de subordinación o indefensión con tal organización.
- Cuando la entidad privada sea aquella contra quien se hubiere hecho la petición en ejercicio del Habeas Data, de conformidad con lo establecido en el artículo 15 de la Constitución.
- Cuando se solicite rectificación de informaciones inexactas o erróneas. En este caso se deberá anexar la transcripción de la información o la copia de la publicación y de la rectificación solicitada que no fue publicada en condiciones que aseguren la eficacia de la misma.
- Cuando el particular actúe o deba actuar en ejercicio de funciones públicas, en cuyo caso se aplicará el mismo régimen que a las autoridades públicas.
- Cuando la petición sea realizada por quien se encuentre en situación de subordinación o indefensión respecto del particular. Se presume la indefensión del menor, del anciano y del discapacitado que realice la petición.
- Cuando la organización privada desarrolle la actividad bancaria, tal y como lo estableció la Corte Constitucional en la Sentencia SU-167 de 1999.

Según la propuesta, el congresista Flórez ha querido incluir las definiciones de Subordinación e Indefensión:

Subordinación: La subordinación alude a la existencia de una relación jurídica de dependencia, como ocurre, por ejemplo, con los trabajadores respecto de sus patronos, o con los estudiantes frente a sus profesores o ante los directivos del establecimiento al que pertenecen.

Indefensión: Si bien hace referencia a una relación que también implica la dependencia de una persona respecto de otra, ella no tiene su origen en la obligatoriedad derivada de un orden jurídico social determinado, sino en situaciones de naturaleza fáctica, en cuya virtud la persona afectada en su derecho carece de defensa, entendida ésta como la posibilidad de respuesta efectiva ante la violación o amenaza del derecho.

La protección del derecho de petición puede ser dada a través de la acción de tutela, para lo cual es presupuesto indispensable la existencia de actos u omisiones de la autoridad, que obstruyan el ejercicio del derecho o no resuelvan oportunamente sobre lo solicitado, cosa que es repetida día a día por la Corte Constitucional en sus sentencias.

Las disposiciones de la Ley 1437 de 2011, nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, disponen lo siguiente sobre el derecho de petición:

TÍTULO II

DERECHO DE PETICIÓN

CAPÍTULO I

Derecho de petición ante autoridades. Reglas generales

Artículo 13. Objeto y modalidades del derecho de petición ante autoridades. *Toda persona tiene derecho de presentar peticiones respetuosas a las autoridades, en los términos señalados en este Código, por motivos de interés general o particular, y a obtener pronta resolución.*

Toda actuación que inicie cualquier persona ante las autoridades implica el ejercicio del derecho de petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política, sin que sea necesario invocarlo. Mediante él, entre otras actuaciones, se podrá solicitar el reconocimiento de un derecho o que se resuelva una situación jurídica, que se le preste un servicio, pedir información, consultar, examinar y requerir copias de documentos, formular consultas, quejas, denuncias y reclamos e interponer recursos.

El ejercicio del derecho de petición es gratuito y puede realizarse sin necesidad de representación a través de abogado.

Artículo 14. Términos para resolver las distintas modalidades de peticiones. *Salvo norma legal especial y so pena de sanción disciplinaria, toda petición deberá resolverse dentro de los quince (15) días siguientes a su recepción.*

Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones:

1. Las peticiones de documentos deberán resolverse dentro de los diez (10) días siguientes a su recepción. Si en ese lapso no se ha dado respuesta al peticionario, se entenderá, para todos los efectos legales, que la respectiva solicitud ha sido aceptada y, por consiguiente, la administración ya no podrá negar la entrega de dichos documentos al peticionario, y como consecuencia las copias se entregarán dentro de los tres (3) días siguientes.

2. Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción.

Parágrafo. *Cuando excepcionalmente no fuere posible resolver la petición en los plazos aquí señalados, la autoridad deberá informar de inmediato, y en todo caso antes del vencimiento del término señalado en la ley, esta circunstancia al interesado expresando los motivos de la demora y señalando a la vez el plazo razonable en que se resolverá o dará respuesta, el cual no podrá exceder del doble del inicialmente previsto.*

Artículo 15. Presentación y radicación de peticiones. *Las peticiones podrán presentarse verbalmente o por escrito, y a través de cualquier medio*

idóneo para la comunicación o transferencia de datos. Los recursos se presentarán conforme a las normas especiales de este Código.

Cuando una petición no se acompañe de los documentos e informaciones requeridos por la ley, en el acto de recibo la autoridad deberá indicar al peticionario los que falten. Si este insiste en que se radique, así se hará dejando constancia de los requisitos o documentos faltantes.

Si quien presenta una petición verbal pide constancia de haberla presentado, el funcionario la expedirá en forma sucinta.

Las autoridades podrán exigir que ciertas peticiones se presenten por escrito, y pondrán a disposición de los interesados, sin costo, a menos que una ley expresamente señale lo contrario, formularios y otros instrumentos estandarizados para facilitar su diligenciamiento. En todo caso, los peticionarios no quedarán impedidos para aportar o formular con su petición argumentos, pruebas o documentos adicionales que los formularios por su diseño no contemplen, sin que por su utilización las autoridades queden relevadas del deber de resolver sobre todos los aspectos y pruebas que les sean planteados o presentados más allá del contenido de dichos formularios.

A la petición escrita se podrá acompañar una copia que, autenticada por el funcionario respectivo con anotación de la fecha y hora de su presentación, y del número y clase de los documentos anexos, tendrá el mismo valor legal del original y se devolverá al interesado. Esta autenticación no causará costo alguno al peticionario.

Artículo 16. Contenido de las peticiones. *Toda petición deberá contener, por lo menos:*

- 1. La designación de la autoridad a la que se dirige.*
- 2. Los nombres y apellidos completos del solicitante y de su representante y o apoderado, si es el caso, con indicación de su documento de identidad y de la dirección donde recibirá correspondencia. El peticionario podrá agregar el número de fax o la dirección electrónica. Si el peticionario es una persona privada que deba estar inscrita en el registro mercantil, estará obligada a indicar su dirección electrónica.*
- 3. El objeto de la petición.*
- 4. Las razones en las que fundamenta su petición.*
- 5. La relación de los requisitos exigidos por la ley y de los documentos que desee presentar para iniciar el trámite.*
- 6. La firma del peticionario cuando fuere el caso.*

Parágrafo. *La autoridad tiene la obligación de examinar integralmente la petición, y en ningún caso la estimará incompleta por falta de requisitos o documentos que no se encuentren dentro del marco jurídico vigente y que no sean necesarios para resolverla.*

Artículo 17. Peticiones incompletas y desistimiento tácito. *En virtud del principio de eficacia, cuando la autoridad constate que una petición ya radicada está incompleta pero la actuación puede continuar sin oponerse a la ley, requerirá al peticionario dentro de los diez (10) días siguientes a la fecha de radicación para que la complete en el término máximo de un (1) mes. A partir del día siguiente en que el interesado aporte los documentos o informes requeridos comenzará a correr el término para resolver la petición.*

Cuando en el curso de una actuación administrativa la autoridad advierta que el peticionario debe realizar una gestión de trámite a su cargo, necesaria para adoptar una decisión de fondo, lo requerirá por una sola vez para que la efectúe en el término de un (1) mes, lapso durante el cual se suspenderá el término para decidir.

Se entenderá que el peticionario ha desistido de su solicitud o de la actuación cuando no satisfaga el requerimiento, salvo que antes de vencer el plazo concedido solicite prórroga hasta por un término igual.

Vencidos los términos establecidos en este artículo, la autoridad decretará el desistimiento y el archivo del expediente, mediante acto administrativo motivado, que se notificará personalmente, contra el cual únicamente procede recurso de reposición, sin perjuicio de que la respectiva solicitud pueda ser nuevamente presentada con el lleno de los requisitos legales.

Artículo 18. Desistimiento expreso de la petición. *Los interesados podrán desistir en cualquier tiempo de sus peticiones, sin perjuicio de que la respectiva solicitud pueda ser nuevamente presentada con el lleno de los requisitos legales, pero las autoridades podrán continuar de oficio la actuación si la consideran necesaria por razones de interés público; en tal caso expedirán resolución motivada.*

Artículo 19. Peticiones irrespetuosas, oscuras o reiterativas. *Toda petición debe ser respetuosa. Sólo cuando no se comprenda su finalidad u objeto, se devolverá al interesado para que la corrija o aclare dentro de los diez (10) días siguientes. En caso de no corregirse o aclararse, se archivará la petición.*

Respecto de peticiones reiterativas ya resueltas, la autoridad podrá remitirse a las respuestas anteriores.

Artículo 20. Atención prioritaria de peticiones. *Las autoridades darán atención prioritaria a las peticiones de reconocimiento de un derecho fundamental cuando deban ser resueltas para evitar un perjuicio irremediable al peticionario, quien deberá probar sumariamente la titularidad del derecho y el riesgo de perjuicio invocados.*

Cuando por razones de salud o de seguridad personal esté en peligro inminente la vida o la integridad del destinatario de la medida solicitada, la autoridad deberá adoptar de inmediato las medidas de urgencia necesarias para conjurar dicho peligro, sin perjuicio del trámite que deba darse a la petición.

Artículo 21. Funcionario sin competencia. Si la autoridad a quien se dirige la petición no es la competente, informará de inmediato al interesado si este actúa verbalmente, o dentro de los diez (10) días siguientes al de la recepción, si obró por escrito.

Dentro del término señalado remitirá la petición al competente y enviará copia del oficio remisorio al peticionario.

Los términos para decidir se contarán a partir del día siguiente a la recepción de la petición por la autoridad competente.

Artículo 22. Organización para el trámite interno y decisión de las peticiones. Las autoridades deberán reglamentar la tramitación interna de las peticiones que les corresponda resolver, y la manera de atender las quejas para garantizar el buen funcionamiento de los servicios a su cargo.

Cuando más de diez (10) ciudadanos formulen peticiones de información análogas, la Administración podrá dar una única respuesta que publicará en un diario de amplia circulación, la pondrá en su página web y entregará copias de la misma a quienes las soliciten.

Artículo 23. Deberes especiales de los Personeros Distritales y Municipales y de los servidores de la Procuraduría y la Defensoría del Pueblo. Los servidores de la Procuraduría General de la Nación, de la Defensoría del Pueblo, así como los Personeros Distritales y Municipales, según la órbita de competencia, tienen el deber de prestar asistencia eficaz e inmediata a toda persona que la solicite, para garantizarle el ejercicio del derecho constitucional de petición. Si fuere necesario, deberán intervenir ante las autoridades competentes con el objeto de exigirles, en cada caso concreto, el cumplimiento de sus deberes legales. Así mismo recibirán, en sustitución de dichas autoridades, las peticiones, quejas, reclamos o recursos que aquellas se hubieren abstenido de recibir, y se cerciorarán de su debida tramitación.

CAPÍTULO II

Derecho de petición ante autoridades. Reglas especiales

Artículo 24. Informaciones y documentos reservados. Sólo tendrán carácter reservado las informaciones y documentos expresamente sometidos a reserva por la Constitución o la ley, y en especial:

- 1. Los protegidos por el secreto comercial o industrial.*
- 2. Los relacionados con la defensa o seguridad nacionales.*
- 3. Los amparados por el secreto profesional.*
- 4. Los que involucren derechos a la privacidad e intimidad de las personas, incluidas en las hojas de vida, la historia laboral y los expedientes pensionales y demás registros de personal que obren en los archivos de las instituciones públicas o privadas, así como la historia clínica, salvo que sean solicitados por los propios interesados o por sus apoderados con facultad expresa para acceder a esa información.*

5. Los relativos a las condiciones financieras de las operaciones de crédito público y tesorería que realice la Nación, así como a los estudios técnicos de valoración de los activos de la Nación. Estos documentos e informaciones estarán sometidos a reserva por un término de seis (6) meses contados a partir de la realización de la respectiva operación.

Artículo 25. Rechazo de las peticiones de información por motivo de reserva. Toda decisión que rechace la petición de informaciones o documentos será motivada, indicará en forma precisa las disposiciones legales pertinentes y deberá notificarse al peticionario. Contra la decisión que rechace la petición de informaciones o documentos por motivos de reserva legal, no procede recurso alguno, salvo lo previsto en el artículo siguiente.

La restricción por reserva legal no se extenderá a otras piezas del respectivo expediente o actuación que no estén cubiertas por ella.

Artículo 26. Insistencia del solicitante en caso de reserva. Si la persona interesada insistiere en su petición de información o de documentos ante la autoridad que invoca la reserva, corresponderá al Tribunal Administrativo con jurisdicción en el lugar donde se encuentren los documentos, si se trata de autoridades nacionales, departamentales o del Distrito Capital de Bogotá, o al juez administrativo si se trata de autoridades distritales y municipales decidir en única instancia si se niega o se acepta, total o parcialmente, la petición formulada.

Para ello, el funcionario respectivo enviará la documentación correspondiente al tribunal o al juez administrativo, el cual decidirá dentro de los diez (10) días siguientes. Este término se interrumpirá en los siguientes casos:

1. Cuando el tribunal o el juez administrativo solicite copia o fotocopia de los documentos sobre cuya divulgación deba decidir, o cualquier otra información que requieran, y hasta la fecha en la cual las reciba oficialmente.
2. Cuando la autoridad solicite, a la sección del Consejo de Estado que el reglamento disponga, asumir conocimiento del asunto en atención a su importancia jurídica o con el objeto de unificar criterios sobre el tema. Si al cabo de cinco (5) días la sección guarda silencio, o decide no avocar conocimiento, la actuación continuará ante el respectivo tribunal o juzgado administrativo.

Artículo 27. Inaplicabilidad de las excepciones. El carácter reservado de una información o de determinados documentos, no será oponible a las autoridades judiciales ni a las autoridades administrativas que siendo constitucional o legalmente competentes para ello, los soliciten para el debido ejercicio de sus funciones. Corresponde a dichas autoridades asegurar la reserva de las informaciones y documentos que lleguen a conocer en desarrollo de lo previsto en este artículo.

Artículo 28. Alcance de los conceptos. Salvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución.

Artículo 29. Reproducción de documentos. *En ningún caso el precio de las copias podrá exceder el valor de la reproducción. Los costos de la expedición de las copias correrán por cuenta del interesado en obtenerlas.*

Artículo 30. Peticiones entre autoridades. *Cuando una autoridad formule una petición de información a otra, esta deberá resolverla en un término no mayor de diez (10) días. En los demás casos, resolverá las solicitudes dentro de los plazos previstos en el artículo 14.*

Artículo 31. Falta disciplinaria. *La falta de atención a las peticiones y a los términos para resolver, la contravención a las prohibiciones y el desconocimiento de los derechos de las personas de que trata esta Parte Primera del Código; constituirán falta gravísima para el servidor público y darán lugar a las sanciones correspondientes de acuerdo con la ley disciplinaria.*

CAPÍTULO III

Derecho de petición ante organizaciones e instituciones privadas

Artículo 32. Derecho de petición ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales. *Toda persona podrá ejercer el derecho de petición para garantizar sus derechos fundamentales ante organizaciones privadas con o sin personería jurídica, tales como sociedades, corporaciones, fundaciones, asociaciones, organizaciones religiosas, cooperativas, instituciones financieras o clubes.*

Salvo norma legal especial, el trámite y resolución de estas peticiones estarán sometidos a los principios y reglas establecidos en el Capítulo Primero de este Título.

Las organizaciones privadas sólo podrán invocar la reserva de la información solicitada en los casos expresamente establecidos en la Constitución y la ley.

Las peticiones ante las empresas o personas que administran archivos y bases de datos de carácter financiero, crediticio, comercial, de servicios y las provenientes de terceros países se regirán por lo dispuesto en la Ley Estatutaria del Hábeas Data.

Parágrafo 1º. *Este derecho también podrá ejercerse ante personas naturales cuando frente a ellas el solicitante se encuentre en situaciones de indefensión, subordinación o la persona natural se encuentre ejerciendo una función o posición dominante frente al peticionario.*

Parágrafo 2º. *Los personeros municipales y distritales y la Defensoría del Pueblo prestarán asistencia eficaz e inmediata a toda persona que la solicite, para garantizarle el ejercicio del derecho constitucional de petición que hubiere ejercido o desee ejercer ante organizaciones o instituciones privadas.*

Artículo 33. Derecho de petición de los usuarios ante instituciones privadas. *Sin perjuicio de lo dispuesto en leyes especiales, a las Cajas de Compensación Familiar, y a las Instituciones del Sistema de Seguridad Social Integral, que sean de carácter privado, se les aplicarán en sus relaciones con los*

usuarios, en lo pertinente, las disposiciones sobre derecho de petición previstas en los dos capítulos anteriores.

ANEXO DOS - GLOSARIO:

Acto legislativo: Norma expedida por el Congreso* mediante la cual se reforma la Constitución*. Exige trámite especial equivalente al doble del que se utiliza para la aprobación de una ley* ordinaria, o sea ocho debates -cuatro en la Cámara Representantes y cuatro en el Senado*-. El proyecto puede ser presentado por el gobierno (en ejercicio de lo que se llama iniciativa gubernamental), o por no menos de diez congresistas, por el veinte por ciento de los concejales o diputados del país, o por el cinco por ciento de los ciudadanos que conforman el censo electoral nacional. Su aprobación en segunda vuelta (los cuatro debates finales) debe hacerse mediante mayoría calificada. Catorce actos legislativos ha expedido el Congreso para reformar la Constitución de 1991: más de uno por año. El último, el No. 2 de 2002, amplía a cuatro años el período de gobernadores, diputados, alcaldes, concejales y ediles. Véanse iniciativas legislativa y popular ²⁸⁶

Acuerdo: Acto de carácter general que expiden los concejos municipales o los concejos distritales. Los proyectos de acuerdo pueden ser presentados por los concejales, los alcaldes y sus secretarios y, en los asuntos propios de sus oficinas, por los personeros, contralores y tesoreros municipales. Para su aprobación se requieren tres debates (ley 136 de 1994, arts. 71 y ss). ²⁸⁷

Administración Pública: Entendida más allá de una mera técnica, como política, sociología y Economía. Como un concepto fundamentalmente de creación occidental, íntimamente ligado a la existencia y desarrollo del Estado Capitalista, cambiante con las modalidades históricas de éste (Estado liberal, Estado intervencionista y Estado Neoliberal) y, en consecuencia, dominada permanentemente por las determinaciones sociales, políticas y económicas que hacen evolucionar esta forma de organización social. Chevallier – Loschack, en su relación de los obstáculos epistemológicos confrontados por la ciencia administrativa, clasifican en cuatro grandes grupos los distintos enfoques que se han derivado de la configuración del Estado capitalista y de sus particularidades nacionales. Estos cuatro enfoques son: el jurídico-político, el gestiológico o gerencial, el sociológico, que a su vez se subdivide en sociológico-político y sociológico-organizacional y el sico-sociológico. ²⁸⁸

Área metropolitana: Entidad administrativa que surge de la unión o asociación de una gran ciudad -metrópoli- con los municipios circunvecinos. Entre esa gran ciudad y esos municipios existen estrechas relaciones económicas, sociales y físicas. El Área debe programar y coordinar el desarrollo del territorio puesto bajo su autoridad; racionalizar la prestación de los servicios a cargo de quienes las integran y, si es el caso, prestar en común algunos de esos servicios; y ejecutar obras de interés metropolitano (C. N., art. 319, ley 128 de 1994). Actualmente existen las de Medellín, Barranquilla, Pereira, Bucaramanga y Cúcuta. ²⁸⁹

Autonomía Administrativa: Es la capacidad de la entidad descentralizada para desarrollar una función que se le ha encomendado de un modo propio, con criterios propios y según el contexto establecido por la constitución y la ley.

²⁸⁶ CASTRO Jaime. Diccionario de la Reforma Política. Editorial Norma. Bogotá 2002. p. 15

²⁸⁷ CASTRO Jaime. Op Cit. p. 15-16

²⁸⁸ GONZÁLEZ SALAS, Edgar. *Laberinto Institucional Colombiano 1974-1994*. 1ª ed. Bogotá. Universidad Nacional de Colombia. ESAP, FESCOL. 1997, p. 47.

²⁸⁹ CASTRO Jaime. Op Cit. p. 19.

Carrera administrativa: La ley 443 de 1998, artículo 1º, la define como "un sistema técnico de administración de personal que tiene por objeto garantizar la eficiencia de la administración pública y ofrecer igualdad de oportunidades para el acceso al servicio público, la capacitación, la estabilidad en los empleos y la posibilidad de ascenso". La carrera administrativa debe garantizar el sistema de la meritocracia porque tiene que asegurar el acceso ciudadano a los cargos públicos en igualdad de condiciones y el Derecho a permanecer en ellos con base en los méritos y calidades profesionales de los interesados y no en las recomendaciones, generalmente políticas, que puedan presentar. Hay carreras especializadas, según la entidad o el servicio al que estén vinculados los funcionarios. Además de la puramente administrativa, hay carrera judicial, militar, diplomática y consular, notarial, penitenciaria y docente. Se ha tratado de organizarla desde hace cerca de setenta años. Infortunadamente los avances son pocos, salvo en los casos de la carrera judicial que cubre a más del noventa por ciento de los funcionarios y empleados de esa rama. Sus avances también son notorios en el caso de la carrera docente. Lo contrario del sistema de carrera es el *spoils system* (despojo) de los norteamericanos, conforme al cual los cargos del Gobierno deben ser para quienes ganan las elecciones. En Colombia así ocurre bajo el nombre de *clientelismo**, sobre todo en departamentos* y municipios*. ²⁹⁰

Centralización: Es el fenómeno jurídico político que consiste en que todas las tareas y funciones públicas se radican en la persona jurídica Estado, es decir, que el Estado monopoliza todas las tareas y funciones públicas. ²⁹¹

Comuna: División territorial de las áreas urbanas de los municipios que ordenan los concejos municipales para "mejorar la prestación de los servicios y asegurar la participación de la ciudadanía en el manejo de los asuntos públicos" (C. N., art. 318). Cuando esa misma decisión se toma para las áreas rurales, las divisiones que resulten se denominan corregimientos. En cada comuna o corregimiento habrá una junta administradora local* (jal) de elección popular (ley 136 de 1994, arts. 117 y ss). En Bogotá, las divisiones territoriales de que se habla, reciben el nombre de localidades (C. N., art. 322, y decreto ley 1421 de 1993). ²⁹²

Concejo distrital: Corporación administrativa de elección popular que, en términos generales, cumple en los distritos las funciones que corresponden a los concejos municipales. El Concejo Distrital de Bogotá se compone de un concejal por cada 150.000 habitantes o fracción mayor de 75.000 (C. N. art. 323). La ciudad eligió 45 concejales. Los demás concejos distritales se rigen por la norma aplicable a los concejos municipales: no pueden tener más de 21 miembros. ²⁹³

Concejo municipal: Es la corporación administrativa de elección popular más importante en la vida político-administrativa del municipio. Su elección se hace para períodos de cuatro años. Lo integran no menos de siete ni más de 21 miembros, según la población del respectivo municipio. Se reúne ordinariamente cuatro veces en el año en sesiones que duran treinta días, prorrogables por diez más si la corporación así lo decide, y extraordinariamente, cuando lo convoque el alcalde para que se ocupe únicamente de los asuntos y por el término que éste señale. La Constitución y la ley disponen que los concejos sean corporaciones administrativas, pero en realidad cada día son más entidades políticas

²⁹⁰ CASTRO Jaime. Op Cit. p. 37-38.

²⁹¹ RODRIGUEZ, R. LIBARDO. Derecho Administrativo Colombiano, Duodécima Edición. Editorial Temis. Santa Fe de Bogotá, 2000. p. 45.

²⁹² CASTRO Jaime. Op Cit. p. 53

²⁹³ CASTRO Jaime. Op Cit. p. 53.

por su origen y las funciones que deberían cumplir: control político de los actos del gobierno local y sus funcionarios. Por esa calificación que de ellos hace el ordenamiento jurídico, los concejos han decidido coadministrar, y por esa vía perturban toda la vida político-administrativa del municipio. Las atribuciones más importantes de los concejos son: reglamentar el ejercicio de las funciones y la prestación de los servicios a cargo del municipio; adoptar planes y programas de desarrollo económico y social; aprobar el presupuesto anual de rentas y gastos; decretar los tributos locales; reglamentar los usos del suelo y el desarrollo urbano; y elegir personero y contralor, este último cuando la ley autorice crear la correspondiente contraloría (C. N. arts. 311 a 313, ley 136 de 1994).²⁹⁴

Consejo de Ministros: El Consejo de Ministros estará conformado por todos los Ministros convocados por el Presidente de la República. Mediante convocatoria expresa podrán concurrir también los directores de departamento Administrativo, así como los demás funcionarios o particulares que considere pertinente el Presidente de la República.²⁹⁵

Control Fiscal: Es aquel Control que realiza la Contraloría General de la Nación, y comprende el ejercicio de un control financiero, de gestión y resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de costos ambientales. (Artículo 27 de la C.P.)²⁹⁶

Control político: Vigilancia que se ejerce sobre los actos del Gobierno y la administración con el propósito de verificar su conformidad con los principios y normas que deben guiar toda gestión oficial, así como su conveniencia para el país y los intereses públicos. Es la función más importante de las corporaciones de elección popular en los Estados democráticos. En Colombia corresponde al Congreso "(...) ejercer control político sobre el gobierno y la administración" (art. 114 de la Carta). Para tal efecto, la Cámara y el Senado pueden citar a los ministros para que informen sobre sus actuaciones. Al terminar el debate, los congresistas pueden proponer moción de censura, que de ser aprobada obligará al funcionario a separarse del cargo (C. N., art. 135). Los proyectos de reforma que se conocen apuntan al fortalecimiento de la función de control político que deben ejercer todas las corporaciones públicas (Congreso, asambleas y concejos). Se considera que ésta es su atribución más importante, la de mayor alcance y contenido, la única que les permitirá recuperar nombre e imagen ante la opinión, aparte de que se constituye en herramienta eficaz en la lucha contra la corrupción política y la deshonestidad administrativa.²⁹⁷

Control presupuestal: es ejercido principalmente por el Ministro de Hacienda y Crédito Público sobre la elaboración y ejecución de los presupuestos de rentas y gastos de las entidades.²⁹⁸

Delegación administrativa: Acto en virtud del cual una autoridad transfiere a un subalterno suyo el ejercicio de determinadas atribuciones y la autorización para que lo represente y proceda en su nombre. La ley 489 de 1998, art. 9º, dispone que las autoridades, mediante acto de delegación, "podrán transferir el ejercicio de funciones a sus colaboradores o a otras autoridades, con funciones afines o complementarias". Y agrega,

²⁹⁴ CASTRO Jaime. Op Cit. p. 54.

²⁹⁵ Ley 489 de 1998, Artículo 47. *Consejo de Ministros*

²⁹⁶ RODRIGUEZ, R. LIBARDO. Op Cit. p.61

²⁹⁷ RODRIGUEZ, R. LIBARDO. Op Cit. p.61

²⁹⁸ RODRIGUEZ, R. LIBARDO. Op. Cit. p.61

art. 10º. que el "acto de delegación" siempre será escrito (y en él) se determinará la autoridad delegataria y las funciones o asuntos específicos cuya decisión y atención se transfieren".²⁹⁹ Artículo 9º. *Delegación*. Las autoridades administrativas, en virtud de lo dispuesto en la Constitución Política y de conformidad con la presente ley, podrán mediante acto de delegación, transferir el ejercicio de funciones a sus colaboradores o a otras autoridades, con funciones afines o complementarias.³⁰⁰

Descentralización Administrativa: Señalado por la doctrina moderna como un concepto en torno a la existencia de personas jurídicas públicas distintas del Estado, según lo cuál, la descentralización consiste en la transferencia de funciones del Estado a las demás personas jurídicas públicas. En el Derecho colombiano se han considerado presupuestos de la descentralización, la atribución de poderes de decisión sobre asuntos Administrativos; la existencia de personas jurídicas públicas; la elección de los agentes de los entes descentralizados; y al existencia de un control de tutela entre el poder central y las personas descentralizadas, que significa una dependencia no jerárquica.³⁰¹

Descentralización: Traspaso de atribuciones o competencias, bienes y recursos del poder central a los niveles territoriales de gobierno y administración, es decir a los departamentos* y municipios*. En el primer caso -traspaso de atribuciones y competencias- se dice que hay descentralización administrativa. Cuando se transfieren bienes y recursos, hay descentralización fiscal. Técnicamente no se debe hablar de descentralización política porque cuando se ceden funciones políticas se sale del campo de la descentralización y se pasa al federalismo*. Sin embargo, en el lenguaje popular también se habla de descentralización política. Los ingleses hablan de devolución y no de transferencia o traspaso de funciones y recursos. De esa manera indican que esas funciones y recursos en otra época pertenecieron a la provincia, que el poder central se los apropió y que ahora regresan a quienes fueron sus titulares.³⁰² Artículo 7º. *Descentralización administrativa*. En el ejercicio de las facultades que se le otorgan por medio de esta ley y en general en el desarrollo y reglamentación de la misma el gobierno será especialmente cuidadoso en el cumplimiento de los principios constitucionales y legales sobre la descentralización administrativa y la autonomía de las entidades territoriales. En consecuencia procurará desarrollar disposiciones y normas que profundicen en la distribución de competencias entre los diversos niveles de la administración siguiendo en lo posible el criterio de que la prestación de los servicios corresponda a los municipios, el control sobre dicha prestación a los departamentos y la definición de planes, políticas y estrategias a la Nación. Igualmente al interior de las entidades nacionales descentralizadas el gobierno velará porque se establezcan disposiciones de delegación y desconcentración de funciones, de modo tal que sin perjuicio del necesario control Administrativo los funcionarios regionales de tales entidades posean y ejerzan efectivas facultades de ejecución presupuestal, ordenación del gasto, contratación y nominación, así como de formulación de los anteproyectos de presupuesto anual de la respectiva entidad para la región sobre la cual ejercen su función.

Desconcentración administrativa: Tiene lugar cuando las autoridades nacionales delegan el ejercicio de algunas de sus atribuciones en funcionarios subalternos suyos que

²⁹⁹ CASTRO Jaime. Op. Cit. p.69.

³⁰⁰ Ley 489 de 1998, Artículo 9.

³⁰¹ TAFUR GALVIS, Alvaro. *Las entidades descentralizadas*. 3ª. Edición Bogotá. Montoya & Araujo Ltda., 1984, pp. 25-28.

³⁰² CASTRO Jaime. Op Cit. p.74.
Ley 489 de 1998, Artículo 7.

se encuentran ubicados en provincia. Por ejemplo, hay desconcentración cuando el presidente de Telecom o el director del Sena delegan parte de sus funciones en los jefes de las oficinas seccionales o regionales de esas empresas. La ley 489 de 1998, art. 8º, dice que "es la radicación de competencias y funciones en dependencias ubicadas fuera de la sede principal del organismo o entidad administrativa".³⁰³ Artículo 8º. *Desconcentración administrativa*. La desconcentración es la radicación de competencias y funciones en dependencias ubicadas fuera de la sede principal del organismo o entidad administrativa, sin perjuicio de las potestades y deberes de orientación e instrucción que corresponde ejercer a los jefes superiores de la Administración, la cual no implica delegación y podrá hacerse por territorio y por funciones.³⁰⁴

Empresas industriales y comerciales del Estado: Artículo 85. *Empresas industriales y comerciales del Estado*. Las empresas industriales y comerciales del Estado son organismos creados por la ley o autorizados por ésta, que desarrollan actividades de naturaleza industrial o comercial y de gestión económica conforme a las reglas del Derecho Privado, salvo las excepciones que consagra la ley, y que reúnen las siguientes características: a) Personería jurídica; b) Autonomía administrativa y financiera; c) Capital independiente, constituido totalmente con bienes o fondos públicos comunes, los productos de ellos, o el rendimiento de tasas que perciban por las funciones o servicios, y contribuciones de destinación especial en los casos autorizados por la Constitución. El capital de las empresas industriales y comerciales del Estado podrá estar representado en cuotas o acciones de igual valor nominal.³⁰⁵

Entidades descentralizadas: Son organismos oficiales. Hacen parte de la administración pública. Las hay a escala nacional, departamental y municipal. La Constitución* y la ley* les conceden personería jurídica, autoridades propias, patrimonio independiente y autonomía para el ejercicio de sus funciones. Las más importantes son las superintendencias, los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales y las sociedades de economía mixta (C. N., arts 150.7, 120.13, 300. 7, 313. 6, y ley 489 de 1998, arts. 68 y ss).³⁰⁶

Entidades territoriales: Para el cumplimiento de las funciones que les corresponden, los Estados dividen en áreas o zonas geográficas el territorio sometido a su autoridad y jurisdicción. Esas áreas o zonas se convierten en entidades territoriales si a sus habitantes y a las autoridades que ellos mismos escojan se les otorga el ejercicio de determinadas funciones públicas, o sea la titularidad de algunas de las funciones propias del Estado. Concretamente si se les dan atribuciones para auto-gobernarse y autoadministrarse. La división territorial del país en la forma anotada se conoce con el nombre de división político-administrativa. En Francia a las entidades territoriales también se les llama colectividades territoriales.³⁰⁷ En Colombia son entidades territoriales los departamentos*, los distritos*, los municipios* y los territorios indígenas*. La ley* también podrá darles ese carácter a las provincias* y regiones* que se organicen. Las entidades tienen "autonomía para la gestión de sus intereses" y gozan de los siguientes Derechos: ejercer las funciones que les asignen la Constitución* y la ley; gobernarse por autoridades propias; y crear impuestos, participar en las rentas nacionales y administrar sus bienes y recursos (C. N.,

³⁰³ CASTRO Jaime. Op Cit. p.75

³⁰⁴ Ley 489 de 1998. Artículo 8.

³⁰⁵ Ley 49 de 1998. Artículo 85.

³⁰⁶ CASTRO Jaime. Op Cit., p.81.

³⁰⁷ CASTRO Jaime. Op Cit., p.81-82

arts. 150, num. 4; 286 y 287). El del ordenamiento territorial* tiene que ser uno de los capítulos más importantes de la reforma política.

Entidades territoriales indígenas (etis): La Constitución* de 1991 les dio a los territorios habitados por comunidades indígenas el carácter de entidades territoriales, equiparables, en términos generales, a los municipios*. Las etis son beneficiarias de las transferencias (sistema general de participaciones*) que hace la Nación a otras entidades territoriales. Son gobernadas y administradas por consejos que se constituyen y reglamentan conforme a los usos y costumbres de las comunidades indígenas (C. N., arts. 329 y 330).³⁰⁸

Establecimientos Públicos: Artículo 70. *Establecimientos públicos.* Los establecimientos públicos son organismos encargados principalmente de atender funciones administrativas y de prestar servicios públicos conforme a las reglas del Derecho Público, que reúnen las siguientes características: a) Personería jurídica; b) Autonomía administrativa y financiera; c) Patrimonio independiente, constituido con bienes o fondos públicos comunes, el producto de impuestos, rentas contractuales, ingresos propios, tasas o contribuciones de destinación especial, en los casos autorizados por la Constitución y en las disposiciones legales pertinentes.³⁰⁹

Facultad Pro-tempore: Artículo 150, numeral 10. Revestir, hasta por seis meses, al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias para expedir normas con fuerza de ley cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje. Tales facultades deberán ser solicitadas expresamente por el Gobierno y su aprobación requerirá la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara. El Congreso podrá, en todo tiempo y por iniciativa propia, modificar los decretos leyes dictados por el Gobierno en uso de facultades extraordinarias. Estas facultades no se podrán conferir para expedir códigos, leyes estatutarias, orgánicas, ni las previstas en el numeral 20 del presente artículo, ni para decretar impuestos.³¹⁰

Función Administrativa: Actividad subordinada al ordenamiento jurídico, que se traduce en la ejecución de la ley y en cumplimiento de los propósitos del Estado. Todas las ramas y todos los órganos del poder público ejercen la función administrativa aunque, por regla general, corresponde a la rama ejecutiva. Según la Constitución Política, la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización y delegación y la desconcentración de funciones (Art. 209 C.P.)³¹¹

Fusionar: de acuerdo con el Diccionario de la Lengua Española significa “producir una fusión, unión de ideas y partidos” por fusión se entiende “el efecto de fundir o fundirse” es decir “de reducir a una sola cosa dos o mas cosas diferentes”. Según lo anterior se define como fusión el proceso realizado por el Gobierno de reducir en una sola, dos o más entidades, o refundir en uno solo, dos o más organismos al igual que sus correspondientes funciones.³¹²

³⁰⁸ CASTRO Jaime. Op Cit., p.82-83.

³⁰⁹ Ley 489 de 1998. Artículo 70.

³¹⁰ Constitución Política de 1991. Artículo 150 No. 10.

³¹¹ BALLÉN, Rafael. *Estructura del Estado*. 1ª edición. Bogotá, Doctrina y Ley Ltda., 1997, pp. 17 – 18.

³¹² Ibid, p. 22.

Incompatibilidades: Prohibiciones que en defensa de la moral, la transparencia y la imparcialidad, impiden a los servidores públicos ejecutar determinados actos o tomar determinadas decisiones. Cubren a quienes han sido elegidos popularmente y a quienes ejercen empleos para los que han sido designados. La Constitución* establece, por ejemplo, las incompatibilidades de los congresistas durante todo su período: desempeñar otro cargo o empleo público o privado, gestionar asuntos ante las entidades estatales o ser apoderado ante ellas, celebrar contratos Administrativos por sí o por interpuesta persona, y ser miembro de juntas o consejos directivos de entidades oficiales. Si el congresista renuncia, las incompatibilidades se mantendrán durante el año siguiente a la aceptación de aquella (C. N., arts. 180 y 181). Senadores y representantes deberán poner en conocimiento de la respectiva Cámara las situaciones de carácter moral o económico que los inhabilitan para participar en el trámite de determinados asuntos, so pena de perder su investidura (C. N., arts. 180 a 182). En algunos proyectos de reforma política se pide ampliar el régimen de incompatibilidades.³¹³

Inhabilidades: Situaciones que le impiden a una persona ser elegida o nombrada en un cargo público. Equivalen a la inelegibilidad cuando se trata de cargos de elección popular. Cualquier ciudadano puede pedir la nulidad de la elección o el nombramiento que se haya hecho de una persona inhabilitada. El artículo 179 de la Constitución* establece que no pueden ser elegidos congresistas quienes hayan sido condenados en cualquier época, por sentencia judicial, a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos; quienes hayan ejercido autoridad dentro de los doce meses anteriores a la elección; quienes hayan intervenido en la gestión de negocios o en la celebración de contratos con el Estado durante los seis meses anteriores a la elección; quienes hubieren perdido la investidura de congresista; quienes tengan vínculos familiares con funcionarios que ejerzan autoridad civil o política o con personas que aspiren a cargos de elección popular en una misma fecha; quienes tengan doble nacionalidad, excepción hecha de los colombianos por nacimiento; y quienes hayan sido elegidos para otra corporación o cargo público.³¹⁴

Investidura: Carácter y dignidad que se adquieren por haber tomado posesión de un cargo o recibido un título especial. En Colombia se utiliza sobre todo para referirse a la que adquiere quien es elegido congresista. Se pierde cuando se cometen determinadas faltas.³¹⁵

Junta administradora local (JAL): Corporación pública* que se elige para períodos de cuatro años en cada una de las comunas* y corregimientos* en que se divida el territorio de un distrito* o municipio*. Las comunas están integradas por no menos de cinco ni más de nueve miembros. Cada comuna o corregimiento constituirá una circunscripción electoral* (C. N., art. 318, y ley 136 de 1994, arts. 117 y ss). En el caso de Bogotá, las juntas administradoras locales se eligen para cada una de las veinte localidades en que se divide el territorio distrital; están integradas por no menos de siete ni más de once ediles. Tienen más funciones que las que hasta ahora se han asignado a las demás juntas del resto del país (C. N., arts. 323 y 324, y decreto-ley 1421 de 1993).³¹⁶

Jurisdicción contencioso- administrativa: Es la que resuelve los conflictos y diferencias que surgen entre el Estado, en cualquiera de sus múltiples manifestaciones, y los particulares. Está integrada por los jueces Administrativos, que no han empezado a

³¹³ CASTRO, Jaime. Tomado de: http://cabildo.com.co/Articulos/Diccionario_f_o.htm#incompatibilidades

³¹⁴ CASTRO, Jaime. Tomado de: http://cabildo.com.co/Articulos/Diccionario_f_o.htm#inhabilidades.

³¹⁵ CASTRO, Jaime. Tomado de: http://cabildo.com.co/Articulos/Diccionario_f_o.htm#investidura

³¹⁶ CASTRO Jaime. Op Cit. p.112

funcionar seguramente por carencia de recursos, los tribunales de lo contencioso Administrativo y el Consejo de Estado* (C. N., arts. 236 a 238; decreto-ley 001 de 1984, que adoptó el Código Contencioso Administrativo; y ley 270 de 1996, art.42). La Constitución* vigente, arts. 306 y 307, prevé que dos o más departamentos* formen una región administrativa y de planificación que se encargue del desarrollo económico y social del respectivo territorio. Agrega que la región así constituida podrá convertirse en entidad territorial*. Esas previsiones no han podido cumplirse porque el Congreso* no ha expedido la denominada ley orgánica de ordenamiento territorial*. Como la crisis departamental ha conducido a la desaparición del nivel intermedio que debe haber entre el Estado central y el municipio* y esa es la mayor carencia de la organización territorial del país, conviene crear la entidad que llene el vacío dejado por los departamentos y exprese institucionalmente la realidad geográfica, política, económica y social (país de regiones, ciudades y pequeños pueblos). Esa nueva entidad debe: 1. Redistribuir territorialmente todo el poder del Estado, incluidas sus atribuciones políticas y no sólo las meramente administrativas, como hasta ahora se ha hecho de manera tímida. 2. Asegurar efectiva participación ciudadana y comunitaria en las diferentes actividades públicas. 3. Garantizar la eficiente atención de las funciones que demanda la sociedad. 4. Afrontar los retos de la globalización* y llenar los inmensos vacíos de poblamiento e institucionalidad de la nación.

La región autónoma debe surgir entonces de la fusión voluntaria de dos o más departamentos*. El mapa económico y social del país es hoy regional. Dejó de ser departamental. Las regiones que sean creadas no deben repetir las fallas y vicios de los departamentos. No pueden ser la mera suma aritmética de dos o más departamentos desde los puntos de vista geográfico, poblacional, burocrático y presupuestal. Deben ser entidades diferentes de las que hasta ahora ha existido. Entre sus atribuciones conviene destacar las de carácter político-normativo (participar en el ejercicio de la función constituyente, expedir leyes* en determinadas materias y reglamentar las que haya dictado el Congreso, también en determinadas materias); la promoción del crecimiento económico mediante la formulación de planes estratégicos y la financiación de proyectos y servicios regionales. También deben ocuparse de la protección y conservación de los recursos naturales y el medio ambiente. Las regiones no deben ejercer funciones operativas. Ni tener a su disposición costosos y burocratizados aparatos Administrativos. La prestación de servicios y la construcción de obras deben estar a cargo de las ciudades y los municipios y sus asociaciones. Los departamentos que se fusionen subsistirán como circunscripciones para la elección de congresistas y miembros de los parlamentos regionales*, y como divisiones administrativas para algunos efectos, vgr. inversión de las regalías que hoy les corresponden. Los departamentos que decidan no fusionarse, continuarán como entidades territoriales. Pero como no son viables con el régimen vigente, habrá que refundarlos, operación que exige suprimir sus asambleas* y cambiar sus licorerías y loterías por el Derecho exclusivo que se les conceda a cobrar impuestos por la producción y comercialización de los licores y la explotación de los juegos de suerte y azar. Deben ser departamentos sin botín. Sólo así se podrán combatir el clientelismo, la politiquería y la corrupción que los acabaron. La Constitución* debe establecer dos regímenes: uno de autonomía amplia para las regiones, y otro de autonomía limitada para los departamentos. Las entidades territoriales decidirán libremente cuál prefieren.³¹⁷

Municipio: La Constitución* lo define como la "entidad fundamental de la división política administrativa del Estado" (art. 311). La ley 136 de 1994, art. 1º. agrega que tiene "autonomía política, fiscal y administrativa, dentro de los límites que le señalen la Constitución y la ley" y que su "finalidad es el bienestar general y el mejoramiento de la

³¹⁷ CASTRO Jaime. Tomado de http://cabildo.com.co/Articulos/Diccionario_p_z.htm#regiones%20autónomas

calidad de vida de la población en su respectivo territorio". Los elementos que constituyen el municipio como entidad pública son la población, el territorio y sus autoridades. Tiene el carácter de entidad territorial*. Lo gobiernan el alcalde* y el concejo municipal* que el pueblo elige para períodos de cuatro años. Su organización y funcionamiento lo regulan las leyes*. Entre otras, las número 136 de 1994, 617 de 2000 y 715 de 2001. Corresponde a las asambleas departamentales* crear, suprimir y fusionar municipios*. Sus atribuciones principales son prestar directamente o asegurar la eficiente prestación de los servicios básicos y domiciliarios (salud, educación, agua potable y saneamiento ambiental), ordenar el desarrollo de su territorio, construir las obras que demande el progreso local y promover la participación de la ciudadanía y la comunidad organizada en la vida pública.

Nomenclatura: Es el nombre que se le da a cada uno de los ministerios. (Ministerio del Interior y de Justicia, de Medio Ambiente, etc.)

Número: Es un concepto que hace referencia al número de sectores Administrativos o ministerios que conforman la administración Pública. Para el caso Colombiano son trece (13) ministerios.

Órbita Administrativa: Es la frontera o límite en la cual desarrollan sus actividades las entidades descentralizadas, según las funciones que les fueron concedidas por la constitución y la ley.

Ordenanza: Acto por medio del cual las *asambleas departamentales** ejercen sus funciones de carácter normativo, por ejemplo reglamentar la prestación de los servicios a cargo del respectivo departamento, expedir los correspondientes códigos de tránsito y de policía, y adoptar el plan de desarrollo económico y social. Las ordenanzas equivalen a las leyes que dicta el *Congreso** y los *acuerdos** de los *concejos municipales* (decreto 1222 de 1986, que adopta el Código de Régimen Departamental, arts. 72 a 78).³¹⁸

Pérdida de la investidura: Senadores y representantes pierden su condición de congresistas por el resto del período para el que fueron elegidos, en los siguientes casos: por violación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades o del régimen de conflicto de intereses; por inasistencia, en un mismo período de sesiones, a seis reuniones plenarias en las que se voten proyectos de acto legislativo o de ley o mociones de censura; por no tomar posesión del cargo dentro de los ocho días siguientes a la fecha de instalación de las cámaras o a la fecha en que fueron llamados a posesionarse; por indebida destinación de dineros públicos; y por tráfico de influencias debidamente comprobado. Será decretada por el Consejo de Estado* en un término no mayor de veinte días hábiles contados a partir de la fecha de la solicitud formulada por la mesa directiva de la Cámara* correspondiente o por cualquier ciudadano. Quien pierde la investidura de congresista no puede volver a ser elegido miembro del Congreso*. Sufre una especie de "muerte política" (C.N., arts. 179. 4, 183 y 184). La ley 617 de 2000, art. 48, establece que concejales y diputados también pueden perder la investidura.³¹⁹

Precedencia: Es el orden en el cual los ministros tienen vocación de reemplazar al Presidente de la República.

Privatización: Medida económica según la cual el sector público en cualquiera de sus niveles, traspa al sector privado algunas de sus empresas o medios productivos, para que

³¹⁸ CASTRO Jaime. Op Cit. p.138.

³¹⁹ CASTRO, Jaime. Tomado de: http://cabildo.com.co/Articulos/Diccionario_f_o.htm#pérdidadeinvestidura

éste último lleve a cabo su explotación. Aquí el Estado no entra a competir con los particulares en el manejo o explotación del recurso productivo³²⁰.

Rama Ejecutiva: La reforma administrativa de 1968, en sus decretos 1050 y 3130, integraba la rama ejecutiva del poder público por la Presidencia de la República, los Ministerios y los Departamentos Administrativos, como organismos principales; las Superintendencias y Establecimientos Públicos como organismos adscritos, y las empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta como organismos vinculados.

Reestructurar: De acuerdo con el Diccionario de la Lengua Española, por estructurar debemos entender “distribuir, ordenar las partes de una obra o de un cuerpo”. A su turno la preposición “re” denomina “reintegración o repetición”. Por su parte el Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual de Guillermo Cabanellas, en una de sus acepciones señala lo define como “con el propósito de mejorar, proceder a una reforma o reorganización en lo público o en lo privado”. De otro lado, la Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, a propósito de facultades extraordinarias conferidas por diversas leyes al Ejecutivo, ha precisado el alcance del término como “La potestad de que goza el legislador, o el Gobierno en uso de facultades extraordinarias, para trazar el campo de las actividades de un establecimiento público, ha de referirse a la organización interna del respectivo organismo y a su marcha normal”.³²¹ Igualmente señala en otra de las sentencias que la facultad del Presidente a través de facultades extraordinarias, de “suprimir, fusionar y crear dependencias en los Ministerios, Departamentos Administrativos y Superintendencias, para reducir y simplificar la organización administrativa y disminuir el gasto público por este concepto”, implica “alterar la distribución general de las partes que las leyes vigentes han establecido en los organismos mencionados y que, como se ha visto, deben ser creadas por la ley al fijar la estructura de la administración”.³²² Con base en la jurisprudencia debe entenderse entonces que la acción jurídica de REESTRUCTURAR comprende una o más de las siguientes actividades: Crear, suprimir o fusionar dependencias de una entidad o de un organismo. Crear, adicionar, modificar, fusionar o suprimir funciones de una entidad u organismo. Crear, adicionar, modificar o suprimir procedimientos previstos en la ley básica de una entidad u organismo. Trasladar dependencias y/o funciones de una o más entidades u organismos de otro u otros.³²³

Reforma Administrativa: Proceso tendiente a adecuar las estructuras de la administración pública a los cambiantes necesidades que ella debe satisfacer. Es un proceso de necesidades que ella debe satisfacer. Es un proceso de modernización y actualización de estructuras, de métodos y de herramientas de trabajo. Hoy en día se habla también de reforma del Estado y no sólo de la administración. Este primer concepto engloba la organización política, la misión del Estado, sus relaciones con la sociedad civil, etc. y por lo tanto involucra el “Derecho del Estado”. En términos sencillos, las reformas administrativas son un problema organizacional, mientras que las reformas al Estado constituyen un problema político³²⁴.

³²⁰ *IMPLICACIONES JURÍDICAS DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA*. 1ª Edición. Bogotá. Ediciones Rosaristas, 1994, p. 62.

³²¹ CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sentencia del 3 de agosto de 1971. Magistrado Ponente: JOSE GABRIEL DE LA VEGA. Número 2340. *Implicaciones jurídicas de la Reforma Administrativa*, p. 23.

³²² CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sentencia de 9 de mayo de 1974. Magistrado Ponente: GUILLERMO GONZÁLEZ CHARRY. Número 2390. *Implicaciones jurídicas de la Reforma Administrativa*, p. 24.

³²³ *IMPLICACIONES JURÍDICAS DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA*. Op. Cit., pp. 26.

³²⁴ YOUNES M. Diego. *El Nuevo Estatuto de Organización y Funcionamiento de la Administración Pública*. 1ª edición. Bogotá. E. Jcas. Gustavo Ibáñez. 1999, pp. 9 - 10.

Sectores Administrativos: Artículo 42. *Sectores Administrativos.* El Sector Administrativo está integrado por el Ministerio o Departamento Administrativo, las superintendencias y demás entidades que la ley o el Gobierno Nacional definan como adscritas o vinculadas a aquéllos según correspondiere a cada área.³²⁵

Servidor público: Persona que está al servicio del Estado y la comunidad (C. N., art. 123). Tienen dicho carácter los miembros de las corporaciones públicas* (ediles, concejales, diputados y congresistas), los funcionarios o empleados públicos y los trabajadores oficiales. Estos últimos son los obreros y demás personas que se vinculen a una entidad pública mediante contrato de trabajo. Según el Departamento Administrativo de la Función Pública, la planta de personal del Estado colombiano, sin incluir departamentos ni municipios, era de 816.103 servidores en abril de 2002.³²⁶

Sociedades de Economía Mixta: Artículo 97. Sociedades de economía mixta. Las sociedades de economía mixta son organismos autorizados por la ley, constituidos bajo la forma de sociedades comerciales con aportes estatales y de capital privado, que desarrollan actividades de naturaleza industrial o comercial conforme a las reglas de Derecho Privado, salvo las excepciones que consagra la ley. Para que una sociedad comercial pueda ser calificada como de economía mixta es necesario que el aporte estatal, a través de la Nación, de entidades territoriales, de entidades descentralizadas y de empresas industriales y comerciales del Estado o sociedades de economía mixta no sea inferior al cincuenta por ciento (50%) del total del capital social, efectivamente suscrito y pagado. Las inversiones temporales de carácter financiero no afectan su naturaleza jurídica ni su régimen.³²⁷

Suprimir: De acuerdo con el Diccionario de la Lengua Española, se entiende “hacer cesar, hacer desaparecer”. Según el Diccionario Enciclopédico Usual del Profesor Guillermo Cabanellas, tiene la siguiente acepción “cesación, desaparición, derogación, abolición (...) eliminación de un servicio”. Según lo anterior se define como supresión todo el proceso de eliminación de entidades, organismos y funciones de la Rama Ejecutiva del Poder Público, así como de los empleos de la entidad suprimida, que adelanta el Gobierno en cumplimiento de una orden constitucional.³²⁸

Unidades Administrativas Especiales Y Superintendencias Con Personería Jurídica: Artículo 82. *Unidades administrativas especiales y superintendencias con personería jurídica.* Las unidades administrativas especiales y las superintendencias con personería jurídica, son entidades descentralizadas, con autonomía administrativa y patrimonial, las cuales se sujetan al régimen jurídico contenido en la ley que las crea y en lo no previsto por ella, al de los establecimientos públicos.³²⁹

³²⁵ Ley 489 de 1998. Artículo 42.

³²⁶ CASTRO, Jaime. Tomado de: http://cabildo.com.co/Articulos/Diccionario_f_o.htm#servidorpúblico

³²⁷ Ley 489 de 1998. Artículo 97.

³²⁸ *IMPLICACIONES JURÍDICAS DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA.* Op. Cit., p. 21

³²⁹ Ley 489 de 1998. Artículo 82.

**ANEXO TRES PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO
 EL DECRETO 01 DE 1984 CÓDIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y EL
 NUEVO CÓDIGO LEY 1437 DE 2011**

La ley 1437 consagra el nuevo código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo que rige desde julio del 2012. Los dos códigos tienen el mismo esquema. Se encuentran divididos en dos partes, una es la parte de procedimiento administrativo y otra a parte de lo contencioso administrativo.

Procedimiento administrativo: Corresponde a la primera parte del Código:

- Encontramos dos partes. Particulares que también se les denomina administrados y Administración
- La administración va a ser juez y parte porque todas las peticiones las resolverá la misma administración. Todo es entre el administrado y administración
- No interviene el juez.
- Quien resuelve es a la administración (todas las entidades estatales, organismos)
- Todas las peticiones y actuación administrativa la va a resolver la administración.

Contencioso administrativo: Segunda parte del código

- Interviene el juez. La parte demandante (administración o el administrado) y la parte demandada (administración o administrado) (un particular incumplió el contrato por ejemplo.

El conflicto en este caso lo resuelve el juez NO LA ADMINISTRACIÓN.

El campo de aplicación del código en la primera parte

Se les aplica a todos los organismos y entidades que pertenezcan a la rama del poder público en todos sus órdenes, sectores y niveles. Solo hay un poder público, tres ramas más órganos autónomos e independientes, estos integran la administración pública nacional.

- **Proceso ordinario:** establece la primera parte del código
- **Procedimiento especial:** leyes que señalan procedimiento especial a la cual deben sujetarse las entidades o la administración pública.

Finalidades del la primera parte del código:

LEY 1437	DECRETO 01 del 84
1. Proteger y Garantizar los derechos y libertades de las personas. 2. La primacía de los intereses generales 3. La sujeción de las autoridades a la constitución política y demás preceptos del ordenamiento jurídico. 4. El cumplimiento de los fines estatales 5. El funcionamiento eficiente y democrático de la administración pública. 6. La observancia de los deberes del Estado y de los particulares.	1. El cumplimiento de los cometidos estatales 2. La continua y eficiente prestación de los servicios públicos 3. Garantizar los derechos e intereses de los administrados.
La parte primera tiene un fundamento constitucional que es el artículo 209 de la	

Constitución que nos desarrolla todo lo que es la función administrativa.

Grandes principios de la función administrativa: (Artículo 209)

1. **Finalísticos:** La función administrativa busca el bienestar general de la comunidad (primaria de los intereses generales)
2. **Funcionales:** La prevalencia del interés general se va a lograr a través de unos principios de eficiencia, de eficacia, de celeridad de publicidad de contradicción, de economía.
3. **Organizacionales:** Se logra a través de la delegación, desconcentración y descentralización.

Fines del Estado: (Artículo 2)

Esos fines esenciales los materializa la administración pública a través de una actuación administrativa, esa actuación va a estar consagrada en la parte primera del código.

Principio de legalidad: sujeción de las autoridades a la Constitución Política y demás preceptos del ordenamiento jurídico

La ley 1437 concordó todo el art 209 junto con el artículo 2 de la CONSTITUCIÓN PARA CUMPLIR CON LA FUNCIÓN administrativa y lograr los fines esenciales del Estado.

Art. 115, inciso final: Gobernaciones y Alcaldías diferentes a Departamento y Municipio. Las gobernaciones y alcaldías hacen parte de la Rama ejecutiva. A nivel departamental la rama ejecutiva está conformada por la gobernación, secretarías de despacho y departamentos administrativos los cuales conforman el sector central de la rama ejecutiva.

También hay un sector descentralizado:

- ASAMBLEA DEPARTAMENTAL y CONCEJOS: No hace parte de la rama ejecutiva. Son entidades administrativas que expiden actos administrativos.
- CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL: no hace parte de la rama ejecutiva

Todo esto se denomina ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEPARTAMENTAL.

ARTÍCULO 30. PRINCIPIOS. Todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la Parte Primera de este Código y en las leyes especiales.

Las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad.

1. En virtud del principio del **debido proceso**, las actuaciones administrativas se adelantarán de conformidad con las normas de procedimiento y competencia establecidas en la Constitución y la ley, con plena garantía de los derechos de representación, defensa y contradicción.

En materia administrativa sancionatoria, se observarán adicionalmente los principios de legalidad de las faltas y de las sanciones, de presunción de inocencia, de no *reformatio in pejus* y *non bis in idem*.

2. En virtud del principio de **igualdad**, las autoridades darán el mismo trato y protección a las personas e instituciones que intervengan en las actuaciones bajo su conocimiento. No obstante, serán objeto de trato y protección especial las personas que por su condición económica, física o mental se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta.

3. En virtud del principio de **imparcialidad**, las autoridades deberán actuar teniendo en cuenta que la finalidad de los procedimientos consiste en asegurar y garantizar los

derechos de todas las personas sin discriminación alguna y sin tener en consideración factores de afecto o de interés y, en general, cualquier clase de motivación subjetiva.

4. En virtud del principio de **buena fe**, las autoridades y los particulares presumirán el comportamiento leal y fiel de unos y otros en el ejercicio de sus competencias, derechos y deberes.

5. En virtud del principio de moralidad, todas las personas y los servidores públicos están obligados a actuar con rectitud, lealtad y honestidad en las actuaciones administrativas.

6. En virtud del principio de **participación**, las autoridades promoverán y atenderán las iniciativas de los ciudadanos, organizaciones y comunidades encaminadas a intervenir en los procesos de deliberación, formulación, ejecución, control y evaluación de la gestión pública.

7. En virtud del principio de **responsabilidad**, las autoridades y sus agentes asumirán las consecuencias por sus decisiones, omisiones o extralimitación de funciones, de acuerdo con la Constitución, las leyes y los reglamentos.

8. En virtud del principio de **transparencia**, la actividad administrativa es del dominio público, por consiguiente, toda persona puede conocer las actuaciones de la administración, salvo reserva legal.

9. En virtud del principio de **publicidad**, las autoridades darán a conocer al público y a los interesados, en forma sistemática y permanente, sin que medie petición alguna, sus actos, contratos y resoluciones, mediante las comunicaciones, notificaciones y publicaciones que ordene la ley, incluyendo el empleo de tecnologías que permitan difundir de manera masiva tal información de conformidad con lo dispuesto en este Código. Cuando el interesado deba asumir el costo de la publicación, esta no podrá exceder en ningún caso el valor de la misma.

10. En virtud del principio de **coordinación**, las autoridades concertarán sus actividades con las de otras instancias estatales en el cumplimiento de sus cometidos y en el reconocimiento de sus derechos a los particulares.

11. En virtud del principio de **eficacia**, las autoridades buscarán que los procedimientos logren su finalidad y, para el efecto, removerán de oficio los obstáculos puramente formales, evitarán decisiones inhibitorias, dilaciones o retardos y sanearán, de acuerdo con este Código las irregularidades procedimentales que se presenten, en procura de la efectividad del derecho material objeto de la actuación administrativa.

12. En virtud del principio de **economía**, las autoridades deberán proceder con austeridad y eficiencia, optimizar el uso del tiempo y de los demás recursos, procurando el más alto nivel de calidad en sus actuaciones y la protección de los derechos de las personas.

13. En virtud del principio de **celeridad**, las autoridades impulsarán oficiosamente los procedimientos, e incentivarán el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, a efectos de que los procedimientos se adelanten con diligencia, dentro de los términos legales y sin dilaciones injustificadas.

¿CÓMO SE INICIA LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA?

La actuación administrativa de conformidad con el artículo 4 de la ley 1437 nos dice que se podrá iniciar de cuatro formas:

1. Por quienes ejerciten el derecho de petición en interés general.
2. Por quienes ejerciten el derecho de petición en interés particular.
3. Por quienes obren en cumplimiento de un deber legal
4. De oficio.

Esa actuación administrativa termina con la DECISIÓN ADMINISTRATIVA (acto administrativo definitivo) Contra este acto procede unos recursos (reposición, apelación, queja) y cuando se resuelve profiere un acto administrativo número 2. Si presento una demanda obligatoriamente tengo que demandar el 1 por eso es el definitivo.

La ley 1437 eleva a rango legal:

- LOS DERECHOS Y DEBERES QUE TIENEN LOS ADMINISTRADOS
- LOS DEBERES DE LA ADMINISTRACIÓN
- PROHIBICIONES
- PRINCIPIO DE IMPARCIALIDAD (que se concreta en los impedimentos y recusaciones)

ARTÍCULO 5. DERECHOS DE LAS PERSONAS ANTE LAS AUTORIDADES.³³⁰ En sus relaciones con las autoridades toda persona tiene derecho a:

1. Presentar peticiones en cualquiera de sus modalidades, verbalmente, o por escrito, o por cualquier otro medio idóneo y sin necesidad de apoderado, así como a obtener información y orientación acerca de los requisitos que las disposiciones vigentes exijan para tal efecto. Las anteriores actuaciones podrán ser adelantadas o promovidas por cualquier medio tecnológico o electrónico disponible en la entidad, aún por fuera de las horas de atención al público.
2. Conocer, salvo expresa reserva legal, el estado de cualquier actuación o trámite y obtener copias, a su costa, de los respectivos documentos.
3. Salvo reserva legal, obtener información que repose en los registros y archivos públicos en los términos previstos por la Constitución y las leyes.
4. Obtener respuesta oportuna y eficaz a sus peticiones en los plazos establecidos para el efecto.
5. Ser tratado con el respeto y la consideración debida a la dignidad de la persona humana.
6. Recibir atención especial y preferente si se trata de personas en situación de discapacidad, niños, niñas, adolescentes, mujeres gestantes o adultos mayores, y en general de personas en estado de indefensión o de debilidad manifiesta de conformidad con el artículo 13 de la Constitución Política.
7. Exigir el cumplimiento de las responsabilidades de los servidores públicos y de los particulares que cumplan funciones administrativas.
8. A formular alegaciones y aportar documentos u otros elementos de prueba en cualquier actuación administrativa en la cual tenga interés, a que dichos documentos sean valorados y tenidos en cuenta por las autoridades al momento de decidir y a que estas le informen al interviniente cuál ha sido el resultado de su participación en el procedimiento correspondiente.
9. Cualquier otro que le reconozca la Constitución y las leyes.

ARTÍCULO 60. *DEBERES DE LAS PERSONAS*. Correlativamente con los derechos que les asisten, las personas tienen, en las actuaciones ante las autoridades, los siguientes deberes:

1. Acatar la Constitución y las leyes.
2. Obrar conforme al principio de buena fe, absteniéndose de emplear maniobras dilatorias en las actuaciones, y de efectuar o aportar, a sabiendas, declaraciones o documentos falsos o hacer afirmaciones temerarias, entre otras conductas.
3. Ejercer con responsabilidad sus derechos, y en consecuencia abstenerse de reiterar solicitudes evidentemente improcedentes.
4. Observar un trato respetuoso con los servidores públicos.

PARÁGRAFO. El incumplimiento de estos deberes no podrá ser invocado por la administración como pretexto para desconocer el derecho reclamado por el particular. Empero podrá dar lugar a las sanciones penales, disciplinarias o de policía que sean del caso según la ley.

³³⁰ Por autoridades se entienden todas las entidades públicas.

Artículo 7°. *Deberes de las autoridades en la atención al público.* Las autoridades tendrán, frente a las personas que ante ellas acudan y en relación con los asuntos que tramiten, los siguientes deberes:

1. Dar trato respetuoso, considerado y diligente a todas las personas sin distinción.
2. Garantizar atención personal al público, como mínimo durante cuarenta (40) horas a la semana, las cuales se distribuirán en horarios que satisfagan las necesidades del servicio.
3. Atender a todas las personas que hubieran ingresado a sus oficinas dentro del horario normal de atención.
4. Establecer un sistema de turnos acorde con las necesidades del servicio y las nuevas tecnologías, para la ordenada atención de peticiones, quejas, denuncias o reclamos, sin perjuicio de lo señalado en el numeral 6 del artículo 5° de este Código.
5. Expedir, hacer visible y actualizar anualmente una carta de trato digno al usuario donde la respectiva autoridad especifique todos los derechos de los usuarios y los medios puestos a su disposición para garantizarlos efectivamente.
6. Tramitar las peticiones que lleguen vía fax o por medios electrónicos, de conformidad con lo previsto en el numeral 1 del artículo 5° de este Código.
7. Atribuir a dependencias especializadas la función de atender quejas y reclamos, y dar orientación al público.
8. Adoptar medios tecnológicos para el trámite y resolución de peticiones, y permitir el uso de medios alternativos para quienes no dispongan de aquellos.
9. Habilitar espacios idóneos para la consulta de expedientes y documentos, así como para la atención cómoda y ordenada del público.
10. Todos los demás que señalen la Constitución, la ley y los reglamentos.

Artículo 8°. *Deber de información al público.* Las autoridades deberán mantener a disposición de toda persona información completa y actualizada, en el sitio de atención y en la página electrónica, y suministrarla a través de los medios impresos y electrónicos de que disponga, y por medio telefónico o por correo, sobre los siguientes aspectos:

1. Las normas básicas que determinan su competencia.
2. Las funciones de sus distintas dependencias y los servicios que prestan.
3. Las regulaciones, procedimientos, trámites y términos a que están sujetas las actuaciones de los particulares frente al respectivo organismo o entidad.
4. Los actos administrativos de carácter general que expidan y los documentos de interés público relativos a cada uno de ellos.
5. Los documentos que deben ser suministrados por las personas según la actuación de que se trate.
6. Las dependencias responsables según la actuación, su localización, los horarios de trabajo y demás indicaciones que sean necesarias para que toda persona pueda cumplir sus obligaciones o ejercer sus derechos.
7. La dependencia, y el cargo o nombre del servidor a quien debe dirigirse en caso de una queja o reclamo.
8. Los proyectos específicos de regulación y la información en que se fundamenten, con el objeto de recibir opiniones, sugerencias o propuestas alternativas. Para el efecto, deberán señalar el plazo dentro del cual se podrán presentar observaciones, de las cuales se dejará registro público. En todo caso la autoridad adoptará autónomamente la decisión que a su juicio sirva mejor el interés general.

Parágrafo. Para obtener estas informaciones en ningún caso se requerirá la presencia del interesado.

ARTÍCULO 90. *PROHIBICIONES.* A las autoridades les queda especialmente prohibido:

1. Negarse a recibir las peticiones o a expedir constancias sobre las mismas.

2. Negarse a recibir los escritos, las declaraciones o liquidaciones privadas necesarias para cumplir con una obligación legal, lo cual no obsta para prevenir al peticionario sobre eventuales deficiencias de su actuación o del escrito que presenta.
3. Exigir la presentación personal de peticiones, recursos o documentos cuando la ley no lo exija.
4. Exigir constancias, certificaciones o documentos que reposen en la respectiva entidad.
5. Exigir documentos no previstos por las normas legales aplicables a los procedimientos de que trate la gestión o crear requisitos o formalidades adicionales de conformidad con el artículo 84 de la Constitución Política.
6. Reproducir actos suspendidos o anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo cuando no hayan desaparecido los fundamentos legales de la anulación o suspensión.
7. Asignar la orientación y atención del ciudadano a personal no capacitado para ello.
8. Negarse a recibir los escritos de interposición y sustentación de recursos.
9. No dar traslado de los documentos recibidos a quien deba decidir, dentro del término legal.
10. Demorar en forma injustificada la producción del acto, su comunicación o notificación.
11. Ejecutar un acto que no se encuentre en firme.
12. Dilatar o entrabar el cumplimiento de las decisiones en firme o de las providencias judiciales.
13. No hacer lo que legalmente corresponda para que se incluyan dentro de los presupuestos públicos apropiaciones suficientes para el cumplimiento de las sentencias que condenen a la administración.
14. No practicar oportunamente las pruebas decretadas o denegar sin justa causa las solicitadas.
15. Entrabar la notificación de los actos y providencias que requieran esa formalidad.
16. Intimidar de alguna manera a quienes quieran acudir ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo para el control de sus actos.

SUSPENSIÓN PROVISIONAL DEL ACTO ADMINISTRATIVO: se da en la parte segunda del Código contencioso.

El acto administrativo es tan ilegal que se demanda la nulidad del acto por ser contrario a la ley. En la demanda pido una medida cautelar la suspensión provisional del acto administrativo. El juez decreta la medida cautelar y suspende provisionalmente los efectos del acto (sale provisionalmente del ordenamiento jurídico hasta decisión o fallo definitivo.)

El acto administrativo queda en firme si proceden recursos y se resuelve (acto a número 2) Una vez proferido el 2 Se encuentra en firme. Mientras no esté en firme (no se han resuelto los recursos) no se puede hacer valer el acto administrativo.

Me impusieron una multa la administración no puede hacer valer la multa hasta q se resuelva el recurso.

ARTÍCULO 10. DEBER DE APLICACIÓN UNIFORME DE LAS NORMAS Y LA JURISPRUDENCIA. Al resolver los asuntos de su competencia, las autoridades aplicarán las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias de manera uniforme a situaciones que tengan los mismos supuestos fácticos y jurídicos. Con este propósito, al adoptar las decisiones de su competencia, deberán tener en cuenta las sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado en las que se interpreten y apliquen dichas normas.

ARTÍCULO 11. CONFLICTOS DE INTERÉS Y CAUSALES DE IMPEDIMENTO Y RECUSACIÓN. Cuando el interés general propio de la función pública entre en conflicto con el interés particular y directo del servidor público, este deberá declararse impedido.

Todo servidor público que deba adelantar o sustanciar actuaciones administrativas, realizar investigaciones, practicar pruebas o pronunciar decisiones definitivas podrá ser recusado si no manifiesta su impedimento por:

1. Tener interés particular y directo en la regulación, gestión, control o decisión del asunto, o tenerlo su cónyuge, compañero o compañera permanente, o alguno de sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, o su socio o socios de hecho o de derecho.
2. Haber conocido del asunto, en oportunidad anterior, el servidor, su cónyuge, compañero permanente o alguno de sus parientes indicados en el numeral precedente.
3. Ser el servidor, su cónyuge, compañero permanente o alguno de sus parientes arriba indicados, curador o tutor de persona interesada en el asunto.
4. Ser alguno de los interesados en la actuación administrativa: representante, apoderado, dependiente, mandatario o administrador de los negocios del servidor público.
5. Existir litigio o controversia ante autoridades administrativas o jurisdiccionales entre el servidor, su cónyuge, compañero permanente, o alguno de sus parientes indicados en el numeral 1, y cualquiera de los interesados en la actuación, su representante o apoderado.
6. Haber formulado alguno de los interesados en la actuación, su representante o apoderado, denuncia penal contra el servidor, su cónyuge, compañero permanente, o pariente hasta el segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, antes de iniciarse la actuación administrativa; o después, siempre que la denuncia se refiera a hechos ajenos a la actuación y que el denunciado se halle vinculado a la investigación penal.
7. Haber formulado el servidor, su cónyuge, compañero permanente o pariente hasta el segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, denuncia penal contra una de las personas interesadas en la actuación administrativa o su representante o apoderado, o estar aquellos legitimados para intervenir como parte civil en el respectivo proceso penal.
8. Existir enemistad grave por hechos ajenos a la actuación administrativa, o amistad entrañable entre el servidor y alguna de las personas interesadas en la actuación administrativa, su representante o apoderado.
9. Ser el servidor, su cónyuge, compañero permanente o alguno de sus parientes en segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o primero civil, acreedor o deudor de alguna de las personas interesadas en la actuación administrativa, su representante o apoderado, salvo cuando se trate de persona de derecho público, establecimiento de crédito o sociedad anónima.
10. Ser el servidor, su cónyuge, compañero permanente o alguno de sus parientes indicados en el numeral anterior, socio de alguna de las personas interesadas en la actuación administrativa o su representante o apoderado en sociedad de personas.
11. Haber dado el servidor consejo o concepto por fuera de la actuación administrativa sobre las cuestiones materia de la misma, o haber intervenido en esta como apoderado, Agente del Ministerio Público, perito o testigo. Sin embargo, no tendrán el carácter de concepto las referencias o explicaciones que el servidor público haga sobre el contenido de una decisión tomada por la administración.
12. Ser el servidor, su cónyuge, compañero permanente o alguno de sus parientes indicados en el numeral 1, heredero o legatario de alguna de las personas interesadas en la actuación administrativa.
13. Tener el servidor, su cónyuge, compañero permanente o alguno de sus parientes en segundo grado de consanguinidad o primero civil, decisión administrativa pendiente en que se controvierta la misma cuestión jurídica que él debe resolver.
14. Haber hecho parte de listas de candidatos a cuerpos colegiados de elección popular inscritas o integradas también por el interesado en el período electoral coincidente con la actuación administrativa o en alguno de los dos períodos anteriores.

15. Haber sido recomendado por el interesado en la actuación para llegar al cargo que ocupa el servidor público o haber sido señalado por este como referencia con el mismo fin.

16. Dentro del año anterior, haber tenido interés directo o haber actuado como representante, asesor, presidente, gerente, director, miembro de Junta Directiva o socio de gremio, sindicato, sociedad, asociación o grupo social o económico interesado en el asunto objeto de definición.

Se les aplica a todos los funcionarios esta disposición? No solo van a ser sujetos de impedimentos o recusaciones aquellos funcionarios que tengan que adelantar o sustanciar actuaciones administrativas, realizar investigaciones, practicar pruebas o pronunciar decisiones definitivas. A otros funcionarios que no tengan estas funciones no se le va a aplicar.

TRÁMITE DE LOS IMPEDIMENTOS Y RECUSACIONES

Dentro de los tres días siguientes al conocimiento de la actuación de la administrativa mediante escrito motivado al superior o si no lo tuviere a la cabeza del respectivo sector administrativo para que este decida dentro de los 10 días siguientes.

Sector administrativo lo conforma el ministerio con entidades adscritas y vinculadas. La cabeza del sector administrativo es el ministro o en su defecto el departamento administrativo.

ARTÍCULO 12. TRÁMITE DE LOS IMPEDIMENTOS Y RECUSACIONES. En caso de impedimento el servidor enviará dentro de los tres (3) días siguientes a su conocimiento la actuación con escrito motivado al superior, o si no lo tuviere, a la cabeza del respectivo sector administrativo. A falta de todos los anteriores, al Procurador General de la Nación cuando se trate de autoridades nacionales o del Alcalde Mayor del Distrito Capital, o al procurador regional en el caso de las autoridades territoriales.

La autoridad competente decidirá de plano sobre el impedimento dentro de los diez (10) días siguientes a la fecha de su recibo. Si acepta el impedimento, determinará a quién corresponde el conocimiento del asunto, pudiendo, si es preciso, designar un funcionario *ad hoc*. En el mismo acto ordenará la entrega del expediente.

Cuando cualquier persona presente una recusación, el recusado manifestará si acepta o no la causal invocada, dentro de los cinco (5) días siguientes a la fecha de su formulación. Vencido este término, se seguirá el trámite señalado en el inciso anterior.

La actuación administrativa se suspenderá desde la manifestación del impedimento o desde la presentación de la recusación, hasta cuando se decida. Sin embargo, el cómputo de los términos para que proceda el silencio administrativo se reiniciará una vez vencidos los plazos a que hace referencia el inciso 1 de este artículo.

ARTÍCULO 13. OBJETO Y MODALIDADES DEL DERECHO DE PETICIÓN ANTE AUTORIDADES. Toda persona tiene derecho de presentar peticiones respetuosas a las autoridades, en los términos señalados en este Código, por motivos de interés general o particular, y a obtener pronta resolución.

Toda actuación que inicie cualquier persona ante las autoridades implica el ejercicio del derecho de petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política, sin que sea necesario invocarlo. Mediante él, entre otras actuaciones, se podrá solicitar el reconocimiento de un derecho o que se resuelva una situación jurídica, que se le preste un servicio, pedir información, consultar, examinar y requerir copias de documentos, formular consultas, quejas, denuncias y reclamos e interponer recursos.

El ejercicio del derecho de petición es gratuito y puede realizarse sin necesidad de representación a través de abogado.

Término para resolver las peticiones:

- Término General: dentro de los 15 días hábiles siguientes
- Términos especiales:
 - a. Petición de Datos: serán 10 días
 - b. Petición mediante la cual se eleve a consulta: serán 30 días

Consecuencias si no se resuelve en el término oportuno:

1. Responsabilidad disciplinaria
2. Acción de tutela (Violación de un derecho constitucional fundamental)

SILENCIO ADMINISTRATIVO

Es la omisión por parte de la administración de responder las peticiones o los recursos dentro del término establecido por la ley especial (ley especial = Código Contencioso Administrativo).

El actual código (Dto 01/84), en los artículos 40 y 60 regula el silencio administrativo:

- a. Transcurrido un término de 3 meses sin haberse resuelto la petición se entenderá que es negativa.
- b. Transcurrido un término de 2 meses sin haberse resuelto el recurso se entenderá que es negativa

Clases de silencio Administrativo

1. **Silencio Administrativo Negativo:** es la regla general. Si la administración no resuelve dentro del término se entenderá la negación de lo pedido.
2. **Silencio Administrativo Positivo:** es una excepción. Cuando la ley lo indica será positivo. Se indica el término para que sea positivo y en qué casos será positivo.

Ejemplos:

- ✓ La ley 80/93 establece que durante la ejecución del contrato..... Se señala un término de 3 meses, lo cual se entenderá que es favorable al contratista.
- ✓ La ley 142 modificada por la ley 689, establece que cuando un usuario de servicios públicos domiciliarios presenta una solicitud y la empresa no resuelve durante el término de 15 días será favorable al usuario.

Acto que resulta del Silencio Administrativo: **ACTO PRESUNTO O FICTO** → es aquel acto que no se ve, no está materializado en un documento, porque la administración no resolvió, pero que puede ser demandado.

El silencio Administrativo puede ser resultante de:

1. Resultante de un silencio frente a una petición: la administración debe resolver por tarde a los 3 meses siguientes.
2. Resultante de un silencio frente a un recurso: la administración tiene un término máximo de 2 meses para resolver.

El silencio administrativo positivo se concreta con la protocolización del mismo. Si transcurrido el término para resolver, la administración no resuelve, el peticionario debe acudir ante una notaria con el fin de elevar a Escritura Pública la radicación de la petición y debe manifestar bajo la gravedad de juramento la no resolución de la petición. (Este trámite no tiene costo en la Notaria). La Escritura Pública es la protocolización del silencio Administrativo Positivo.

Sin embargo, la administración podrá revocar la Escritura Pública, sin perjuicio de la responsabilidad que eso conlleve. El peticionario podrá pedir la indemnización de perjuicios derivado de dicha revocación. (Revocación directa).

Resolución de Recursos:

- En el Decreto 01/84: No hay excepción alguna. Si un recurso no se resuelve, entonces siempre será un silencio administrativo negativo.
- En la ley 1437 de 2011, artículo 52: sigue la regla anterior, pero establece que “ si los recursos no se deciden en el termino fijado en esta disposición se entenderán fallados a favor del recurrente, sin perjuicio de la responsabilidad patrimonial y disciplinaria que tal abstención genere para el funcionario encargado de resolver.

Derecho de Petición

Presentación y radicación de peticiones:

1. Se presentan verbalmente o por escrito, a través de cualquier medio idóneo para la comunicación o transferencia de datos.
2. Las peticiones deberán contener como mínimo los requisitos señalados:

Decreto 01/84. Artículo 5. Toda persona podrá hacer peticiones respetuosas a las autoridades, verbalmente o por escrito, a través de cualquier medio. Las escritas deberán contener, por lo menos:

1. La designación de la autoridad a la que se dirigen.
2. Los nombres y apellidos completos del solicitante y de su representante o apoderado, si es el caso, con indicación del documento de identidad y de la dirección.
3. El objeto de la petición.
4. Las razones en que se apoya.
5. La relación de documentos que se acompañan.
6. La firma del peticionario, cuando fuere el caso.

Si quien presenta una petición verbal afirma no saber o no poder escribir y pide constancia de haberla presentado, el funcionario la expedirá en forma sucinta.

Las autoridades podrán exigir, en forma general, que ciertas peticiones se presenten por escrito. Para algunos de estos casos podrán elaborar formularios para que los diligencien los interesados, en todo lo que les sea aplicable, y añadan las informaciones o aclaraciones pertinentes.

A la petición escrita se podrá acompañar una copia que, autenticada por el funcionario respectivo, con anotación de la fecha de su presentación y del número y clase de los

Ley 1437 de 2011. Artículo 16. Contenido de las peticiones. Toda petición deberá contener, por lo menos:

1. La designación de la autoridad a la que se dirige.
2. Los nombres y apellidos completos del solicitante y de su representante y o apoderado, si es el caso, con indicación de su documento de identidad y de la dirección donde recibirá correspondencia. El peticionario podrá agregar el número de fax o la dirección electrónica. Si el peticionario es una persona privada que deba estar inscrita en el registro mercantil, estará obligada a indicar su dirección electrónica.
3. El objeto de la petición.
4. Las razones en las que fundamenta su petición.
5. La relación de los requisitos exigidos por la ley y de los documentos que desee presentar para iniciar el trámite.
6. La firma del peticionario cuando fuere el caso.

PARÁGRAFO. La autoridad tiene la obligación de examinar integralmente la petición, y en ningún caso la estimará incompleta por falta de requisitos o documentos que no se encuentren dentro del marco jurídico vigente y que no sean necesarios para resolverla.

documentos anexos, tendrá el mismo valor legal del original y se devolverá al interesado. Esta autenticación no causará derecho alguno a cargo del peticionario.	
--	--

Ley 1437 de 2011. Artículo 22. Organización para el trámite interno y decisión de las peticiones. Las autoridades deberán reglamentar la tramitación interna de las peticiones que les corresponda resolver, y la manera de atender las quejas para garantizar el buen funcionamiento de los servicios a su cargo.

Cuando más de diez (10) ciudadanos formulen peticiones de información análogas, la Administración podrá dar una única respuesta que publicará en un diario de amplia circulación, la pondrá en su página web y entregará copias de la misma a quienes las soliciten.

3. Si la petición es incompleta y no tiene los documentos requeridos por la ley en el acto de recibo, la administración debe indicar al peticionario que la radica con la advertencia de que faltan unos documentos o en su defecto la devuelve al peticionario para que la complemente.
4. Si la petición está incompleta y la administración le advierte al peticionario cuales son los documentos que debe aportar, este tendrá un término de 1 mes para anexarlos o entregarlos a la administración. Si transcurrido el mes no los aporta estaremos frente a un desistimiento tácito de la petición y por lo tanto la petición será archivada, culminando la actuación administrativa.
Desistimiento expreso: el peticionario en cualquier momento de la actuación administrativa podrá desistir de su petición, sin perjuicio que las autoridades continúen con el trámite de oficio a razón del interés público. En tal caso con una actuación motivada.
5. Peticiones irrespetuosas, oscuras o reiterativas³³¹
 - Irrespetuosa: causal de rechazo de una petición.
 - Oscuras: Que se precise el objeto de la petición porque ser confusa. Si la petición no es aclarada, esta será archivada.
 - Reiterativas: respecto de peticiones que ya hayan sido resueltas, la administración podrá remitirse a las respuestas anteriores.
6. Artículo 20. **Atención prioritaria de peticiones.** Las autoridades darán atención prioritaria a las peticiones de reconocimiento de un derecho fundamental cuando deban ser resueltas para evitar un perjuicio irremediable al peticionario, quien deberá probar sumariamente la titularidad del derecho y el riesgo de perjuicio invocados. Cuando por razones de salud o de seguridad personal esté en peligro inminente la vida o la integridad del destinatario de la medida solicitada, la autoridad deberá adoptar de inmediato las medidas de urgencia necesarias para conjurar dicho peligro, sin perjuicio del trámite que deba darse a la petición.

Competencia:

Se es o no competente para resolver la petición. Se pueden presentar dos conflictos en cuanto a la competencia.

³³¹ ARTÍCULO 19. *PETICIONES IRRESPETUOSAS, OSCURAS O REITERATIVAS.* Toda petición debe ser respetuosa. Sólo cuando no se comprenda su finalidad u objeto, se devolverá al interesado para que la corrija o aclare dentro de los diez (10) días siguientes. En caso de no corregirse o aclararse, se archivará la petición. Respecto de peticiones reiterativas ya resueltas, la autoridad podrá remitirse a las respuestas anteriores.

1. Conflicto positivo de competencia: se presenta cuando dos funcionarios aducen ser competentes para resolver la petición.
2. Conflicto negativo de competencia: se presenta cuando el funcionario que recibe la petición dice no ser competente, por ende traslada la petición a otro funcionario que de igual manera dice no tener competencia para conocer la petición.

En ambas situaciones la entidad que resuelve dichos conflictos es: La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, entidad que tiene un término de 20 días para resolver.

La situación de conflicto de competencias debe ser conocida por el peticionario. El término para resolver la petición empieza a contar desde que esta es radicada en la entidad competente.

En caso de conflicto se suspende el término hasta que se haya decidido la competencia para resolver la petición, esto sucede cuando se habla de entidades diferentes, como por ejemplo: el ministerio de defensa y el ministerio de la protección social aducen ser competentes. Por el contrario el término no se suspende cuando el conflicto se presenta dentro de la misma entidad.

La Personería, la Procuraduría y la Defensoría cumplen un papel importante, ya que van a ser garantes del cumplimiento por parte de las entidades de resolver las peticiones en el término oportuno y de fondo.

DERECHO DE PETICIÓN ANTE AUTORIDADES. REGLAS ESPECIALES.

El artículo 24 de la ley 1437 de 2011, establece que información o documentos son de carácter reservado, es decir que información está protegida, por lo tanto la administración no puede hacer entrega de dicha información o documentación.

- Artículo 24. **Informaciones y documentos reservados.** Sólo tendrán carácter reservado las informaciones y documentos expresamente sometidos a reserva por la Constitución o la ley, y en especial:
 1. Los protegidos por el secreto comercial o industrial.
 2. Los relacionados con la defensa o seguridad nacionales.
 3. Los amparados por el secreto profesional.
 4. Los que involucren derechos a la privacidad e intimidad de las personas, incluidas en las hojas de vida, la historia laboral y los expedientes pensionales y demás registros de personal que obren en los archivos de las instituciones públicas o privadas, así como la historia clínica, salvo que sean solicitados por los propios interesados o por sus apoderados con facultad expresa para acceder a esa información.
 5. Los relativos a las condiciones financieras de las operaciones de crédito público y tesorería que realice la Nación, así como a los estudios técnicos de valoración de los activos de la Nación. Estos documentos e informaciones estarán sometidos a reserva por un término de seis (6) meses contados a partir de la realización de la respectiva operación.

El artículo 25 de la ley 1437 de 2011, establece que es deber de la administración informar al peticionario las razones por las cuales la administración no puede entregar la documentación. Contra dicha decisión no procede ningún recurso.

- Artículo 25. **Rechazo de las peticiones de información por motivo de reserva.** Toda decisión que rechace la petición de informaciones o documentos será motivada, indicará en forma precisa las disposiciones legales pertinentes y deberá notificarse al peticionario. Contra la decisión que rechace la petición de informaciones o documentos por motivos de reserva legal, no procede recurso alguno, salvo lo previsto en el artículo siguiente.

La restricción por reserva legal no se extenderá a otras piezas del respectivo expediente o actuación que no estén cubiertas por ella.

El artículo 26 de la ley 1437 de 2011, establece que el peticionario puede recurrir la decisión de la administración.

- **Artículo 26. Insistencia del solicitante en caso de reserva.** Si la persona interesada insistiere en su petición de información o de documentos ante la autoridad que invoca la reserva, corresponderá al Tribunal Administrativo con jurisdicción en el lugar donde se encuentren los documentos, si se trata de autoridades nacionales, departamentales o del Distrito Capital de Bogotá, o al juez administrativo si se trata de autoridades distritales y municipales decidir en única instancia si se niega o se acepta, total o parcialmente, la petición formulada.

Para ello, el funcionario respectivo enviará la documentación correspondiente al tribunal o al juez administrativo, el cual decidirá dentro de los diez (10) días siguientes. Este término se interrumpirá en los siguientes casos:

1. Cuando el tribunal o el juez administrativo solicite copia o fotocopia de los documentos sobre cuya divulgación deba decidir, o cualquier otra información que requieran, y hasta la fecha en la cual las reciba oficialmente.
2. Cuando la autoridad solicite, a la sección del Consejo de Estado que el reglamento disponga, asumir conocimiento del asunto en atención a su importancia jurídica o con el objeto de unificar criterios sobre el tema. Si al cabo de cinco (5) días la sección guarda silencio, o decide no avocar conocimiento, la actuación continuará ante el respectivo tribunal o juzgado administrativo.

La información o documentación no es reservado ni para las autoridades administrativas y judiciales. Para ellas no aplica la reserva. Sin embargo se debe indicar que la reserva de documentos significa que la guarda de dichos documentos corresponde a la entidad a quien se le traslado.

Consultas:

Artículo 25. El derecho de petición incluye el de formular consultas escritas o verbales a las autoridades, en relación con las materias a su cargo, y sin perjuicio de lo que dispongan normas especiales.

Estas consultas deberán tramitarse con economía, celeridad, eficacia e imparcialidad y resolverse en un plazo máximo de treinta (30) días.

Las respuestas en estos casos no comprometerán la responsabilidad de las entidades que las atienden, ni serán de obligatorio cumplimiento o ejecución.

El valor que debe cobrar la entidad debe ser el valor correspondiente a la reproducción de la copia.

Cuando una autoridad radica un derecho de petición ante otra autoridad el término para resolver es de 10 días.

Toda trasgresión a la reglamentación del Derecho de Petición constituye falta disciplinaria.

Derecho de Petición ante organizaciones e Instituciones Privadas

El decreto 01/84 no prevé que un Derecho de Petición sea presentado antes una organización o una institución. Pero la jurisprudencia si lo prevé. Por lo tanto el artículo 32 de la ley 1437 de 2011 establece:

- **Artículo 32. Derecho de petición ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales.** Toda persona podrá ejercer el derecho de petición para garantizar sus derechos fundamentales ante organizaciones privadas con o sin personería jurídica, tales como sociedades,

corporaciones, fundaciones, asociaciones, organizaciones religiosas, cooperativas, instituciones financieras o clubes.

Casos en los cuales se presenta Derecho de Petición ante persona natural:

1. Se encuentre en situación de indefensión
2. Subordinación
3. La persona natural se encuentre ejerciendo una función o posición dominante frente al peticionario.

Existe Derecho de Petición ante instituciones privadas (art. 33 Ley 1437/11)

1. Cajas de Compensación Familiar
2. Instituciones que conforman el sistema de seguridad social integral.

Lo anterior por cuanto, la jurisprudencia se pronuncia al establecer que las instituciones privadas al cumplir una función pública se les aplica la parte primera del Decreto 01/84. (E.S.P: Empresas Públicas, Empresas de economía mixta, empresa privada).

Reglas generales del derecho de petición

- ✓ Procedimiento ordinario: lo que está regulado en la parte primera del Código.
- ✓ Procedimiento Especial: Lo que este regulado en leyes especiales o en otras leyes va a contener un procedimiento especial

Trámite de la actuación y audiencia (art. 35 Ley1437/11)

- ✓ Se adelantaran por escrito verbalmente o por medios electrónicos
- ✓ Cuando las autoridades inicien una actuación administrativa de oficio el procedimiento administrativo se iniciara obligatoriamente por escrito, es decir, la actuación administrativa de oficio no se puede iniciar ni de manera verbal ni de manera electrónica. Necesariamente por escrito salvo cuando esté autorizado por el mismo código que la actuación administrativa de oficio s pueda iniciar por medios electrónicos.
- ✓ Las autoridades podrán decretar la práctica de audiencias en el curso de la actuación administrativa con el fin de garantizar o asegurar la participación ciudadana, evitar decisiones contradictorias. GARANTIZAR EL DERECHO DE CONTRADICCIÓN y contribuir a la pronta adopción de decisiones.

Formación y examen del expediente

Se habla de manera indirecta de la defensa de los intereses de la administración. Que la formación y examen del expediente no es solamente una gestión de gestión documental es más que eso. Es la defensa de los intereses de la administración.

Cuando la entidad sea demandante o demandada la memoria institucional repose en se expediente. Toda la actuación administrativa debe estar organizada en ese expediente.

Es posible la acumulación de todas las actuaciones relacionadas con la misma en una sola entidad (que aquí podría presentarse la controversia o el conflicto de competencia en el sentido que dos entidades consideren que debe tener la acumulación de actuaciones

En el evento en que exista un conflicto entre entidades sobre la acumulación de la actuación administrativa se deberá recurrir al mecanismo de definición de competencias administrativas)

Dentro de la formación del expediente es posible que dentro de la misma existen documentos reservados. En el evento de existir estos documentos la entidad hará un cuaderno o carpeta que contenga única y exclusivamente los documentos reservados.

Deber de comunicar la actuación a terceros:

Podemos encontrar terceros determinados o terceros indeterminados.

Para los terceros determinados: se le comunicara la existencia de la actuación, el objeto de la misma y el nombre del peticionario si lo hubiere. Todo ello para que puedan constituirse en parte y hacer valer sus derechos.

Para los indeterminados la información se divulgará a través de un medio masivo de comunicación nacional o local según el caso. De carácter nacional medio masivo nacional.

Para que los terceros indeterminados puedan hacerse parte y puedan valer sus derechos Sin embargo, los terceros podrán intervenir en las actuaciones administrativas con los mismos derechos, deberes y responsabilidades en los siguientes casos:

1. Cuando hayan promovido una actuación administrativa sancionatoria como denunciantes o también resulten afectados de la investigación que se adelante o estén en capacidad de aportar pruebas.
2. Cuando sus derechos puedan resultar afectados con la actuación administrativa adelantada en interés particular o cuando la decisión que sobre ella recaiga pueda ocasionarle perjuicios.
3. Cuando la actuación haya sido iniciada en interés general.

En todos estos casos los terceros determinados o indeterminados van a tener los mismos derechos, deberes, responsabilidades.

Si se omite el paso de vinculación de los terceros se está violando el principio de contradicción, el derecho de audiencia y defensa y el debido proceso.

Corresponde como administración analizar, revisar si dentro de la actuación administrativa hay lugar o no a vincular a terceros sean determinados o indeterminados.

Ley 1437 art 41: Corrección de irregularidades en la actuación administrativa

Antes de proferir el acto administrativo la decisión administrativa se tiene que hacer un examen, revisar todo, que todos los pasos se dieron. Se busca garantizar los derechos de todos los administrados y particulares para evitar que interpongan el mecanismo de la tutela.

PRUEBAS:

Como particulares podemos solicitar todas las pruebas previstas en el código de procedimiento civil. En relación con las pruebas existe el **principio del INFORMALISMO** (no se necesita que la persona sea abogado). Podrán solicitar la prueba sin ninguna formalidad. Si bien se puede solicitar sin formalidad no se puede practicar como a uno le plazca

Artículo 40: PERIODO PROBATORIO. Se puede practicar pruebas hasta antes de proferir a decisión administrativa. Cuando se practica es con todos los requisitos establecidos en el código de procedimiento civil.

Corrección de irregularidades: Todo acto administrativo debe ser motivado por regla general. Para proferir el acto administrativo debo tener en cuenta las pruebas solicitadas, decretadas y practicadas. La decisión resolverá todas las peticiones que hayan sido oportunamente planteadas dentro de la actuación por el peticionario y por los terceros reconocidos.

Contenido de la decisión: decisión administrativo definitivo.

Art 43. Son actos definitivos los que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar la actuación.

Decisión discrecional: (Art. 44) Son aquellas que van a tener un tratamiento diferente a esta actuación administrativa toda vez o como su nombre lo indica son discrecionales de la administración, es decir, no es tan reglada.

Ej: nombramiento de una persona en un cargo de libre nombramiento o remoción o en su defecto la declaratoria de insubsistencia de un funcionario en un cargo de libre nombramiento y remoción.

Decisión discrecional: Adecuada a los fines de la norma que la autoriza y proporcional a los hechos que le sirven de causa.

Esta decisión puede ser demandada. La demanda se basa en que: la decisión no fue adecuada a los fines de la norma que lo autoriza. No es proporcional a los hechos que le sirven de causa.

Corrección de errores formales (art. 45 ley 1437/11)

Precisa que siempre que se esté frente de errores aritméticos o de digitación pueden corregirse. Esta corrección no puede dar lugar a cambios en el sentido material de la decisión. ESTAS CORRECCIONES NO AMPLÍAN EL TÉRMINO PARA INTERPONER RECURSOS, NI PARA INICIAR O PRESENTAR LA ACCIÓN ADMINISTRATIVA.

Consulta Previa: Se le consulta a la comunidad negra o indígena sobre decisiones tomadas por el gobierno que puedan afectarlos a ellos o a su territorio. Las decisiones administrativas son las que se deben consultar previamente.

- Art. 46 ley 1437/11: establece otra causal de nulidad de manera indirecta, ya que si no se consulta con estas comunidades, la decisión que se llegara a adoptar podrá ser nula.

Hoy no está regulado el procedimiento para adelantar la Consulta Previa!

Como se pone en conocimiento de los administrados las decisiones administrativas definitivas

1. PUBLICACIÓN
2. NOTIFICACIÓN
3. COMUNICACIONES

Los AA de carácter general deberán **publicarse**; los AA de carácter particular deberán **Notificarse**; los AA de carácter particular contra los cuales no proceda recurso deberán **Comunicarse**.

PUBLICACIÓN

Todos los actos administrativos de carácter general deberán publicarse en el diario oficial o en las gacetas territoriales según el caso.

Con la ley 1437 las entidades territoriales que no cuenten con gacetas sus decisiones administrativas de carácter general se publicaran mediante la fijación de avisos, la distribución de volantes, la publicación en la página electrónica o por bando.

Hoy en día con el decreto 01 del 84 los actos administrativos se publican utilizando la gaceta departamental.

Art 65: las decisiones que pongan término a una actuación administrativa iniciada con una petición de interés general se publicaran por cualquier medio eficaz.

ACTO ADMINISTRATIVO DE CARÁCTER GENERAL Y LA RESPUESTA QUE SE DA EN VIRTUD DEL DERECHO DE PETICION EN INTERES GENERAL. El primero lo público es vinculante se puede demandar porque es violatorio de la constitución o la ley y lo otro lo público por cualquier medio eficaz

El alcalde municipal profiere el reglamento para atender derechos de petición. ACTO ADMINISTRATIVO DE CARÁCTER GENERAL.

Lo pone en conocimiento mediante la publicación en gaceta territorial o en su defecto en el diario oficial si estamos frente a una autoridad nacional.

Variedad: Hay unas actos administrativos de carácter particular que se publican. Los actos de nombramiento y los actos de elección distinta a los de voto popular. A partir del 2 de julio del 2012 deberán publicarse.

Hoy en día, no se publican esos actos administrativos de carácter particular solo se COMUNICA.

NOTIFICACIÓN

Todos los actos administrativos de carácter particular deberán notificarse. Cuando contra ellos proceden recursos.

Clases de notificación

1. Notificación personal:
Se puede hacer por tres formas: Personalmente, Esta notificación podrá ser por medio electrónico (notificación personal) o por estrado (notificación personal)
2. Por aviso: Notificación por edicto queda derogado por la ley 1437 ya no se puede notificar mediante EDICTO.
3. Conducta concluyente

Trámite o procedimiento para hacer la notificación personal

- Se profiere el acto administrativo definitivo. Hoy en día no existe término que me obligue a notificar el acto administrativo.
- Proferido el acto debo iniciar para ponerlo en conocimiento de los administrados dentro de los cinco días siguientes.
- Dentro de los cinco días debo enviar una citación para que comparezca dentro de los cinco días siguientes a notificarse personalmente
- Se dirige la citación a la dirección, fax, correo electrónico que me aparezca en el expediente o en su defecto que pueda obtener del registro mercantil.
- Citación con el fin de que la persona se notifique personalmente del contenido del acto administrativo y si no comparece lo notifico por AVISO.

Esta notificación personal debe cumplir con la siguiente SOLEMNIDAD

- Le debo entregar al notificado copia íntegra autentica y gratuita del acto administrativo
- Le debo anotar la fecha y la hora de la notificación. Le debo indicar los recursos que proceden contra el acto administrativo, la autoridad ante quien se debe interponer el recurso y el plazo para interponer dicho recurso.
- Si uno de ellos no se encuentra sería una causal de INDEBIDA NOTIFICACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO. Estamos ante un acto administrativo INEFICAZ que es diferente a un acto administrativo nulo.

La consecuencia del acto ineficaz es que NO LE PUEDO DAR CUMPLIMIENTO. INVALIDA LA NOTIFICACION. En este caso si podemos hablar que la notificación es NULA.

ESTRADO: Toda decisión que se profiera en audiencia pública se notificará en estrado pero será una notificación personal.

Notificación por aviso:

Si no comparece se notificará por aviso. Se le envía copia del acto administrativo autentica, íntegra, gratuita o se le remite a la dirección, fax, correo electrónico o el que se obtenga del registro mercantil. En ese aviso se le indicará la fecha y la del acto que se notifica, la autoridad que expidió el recurso, los recursos que legalmente proceden, la autoridad de quien debe interponerse, el plazo para interponerlos y la advertencia de que la notificación se considerara surtida al finalizar el día siguiente al de la entrega del aviso en el lugar de destino.

Se entiende surtida la notificación si me llega hoy al siguiente día empiezan a correr los términos para interponer el recurso.

COMUNICACIÓN

La comunicación se puede hacer por cualquier medio eficaz y se utiliza para poner en conocimiento del administrado los actos administrativos de carácter particular contra los cuales no proceda recurso.

Art 72: falta o irregularidad de las notificaciones. NO se tiene por hecha la notificación. Existe la notificación por conducta concluyente que es la tercera modalidad. Cuando yo consienta el acto o revele que conozca el acto o interponga recursos contra el acto.

Autorización para notificar los actos administrativos

Art 71. Cualquier persona que deba notificarse de un acto administrativo podrá autorizar para que se notifique en su nombre mediante escrito que requerirá presentación personal. El autorizado solo estará facultado para recibir la notificación.

Esta disposición trae una novedad. La ley 1437 permite la autorización de la notificación pero le pone la obligación de la presentación personal. La gran diferencia con las normas actualmente vigentes.

Excepción cuando se trate de un derecho de recursos públicos, de naturaleza pública o de seguridad social. El poder se entrega en este caso es a un ABOGADO

Como se notifican los terceros que se desconozcan o de quienes se desconozca su domicilio.

Se publica la parte resolutive del acto administrativo en la página electrónica de la entidad y en un medio masivo de comunicación en el territorio donde sea competente quien expidió las decisiones.

Si ese tercero es determinado y se le conoce el domicilio se le notificara personalmente.

Contra los actos de carácter general no proceden recursos. Contra los particulares si y se notifica personalmente o por aviso.

LA NOTIFICACIÓN POR AVISO no suple la notificación personal primero tengo que agotar la notificación personal cuando no puedo notificarla personalmente es cuando recurro a notificarla por aviso.

Cuando tengo constancia de que la notificación personal no fue posible sino es INDEBIDA NOTIFICACION DEL ACTO, Estaríamos ante un acto administrativo INEFICAZ.

Clase: 28 de Septiembre

RECURSOS (Capítulo VI – art. 74 y siguientes)

Se conocen actualmente como Vía Gubernativa. Con el nuevo código se elimina este concepto. Con el actual código (Decreto 01/84) el termino para interponer recurso es de 5 días; con el nuevo código (ley1437/11) el termino para interponer recurso es de 10 días.

1. Reposición
2. Apelación
3. Queja

Recurso de Reposición: NO período probatorio
Recurso de Apelación: SI periodo probatorio

- ✓ Finalidad: que el AA definitivo se aclare, se modifique, se adicione o se revoque.

Algunos AA definitivos son susceptibles de recursos otros no. Contra algunos AA procede recurso de reposición y apelación otros solo procede alguno de los anteriores.

Actos Administrativos:

- ✓ Si solo procede recurso de reposición es porque la ley lo establece así.
- ✓ Para algunos procede reposición y apelación
- ✓ Otra alternativa es renunciar a la reposición y hacer uso de la apelación. (la apelación es OBLIGATORIA para poder acudir a la jurisdicción contenciosa y demandar el acto).

NO PROCEDERA RECURSO DE APELACIÓN CONTRA: los actos proferidos por los ministros, los directores de departamentos administrativos, representantes legales de las

entidades descentralizadas por servicios, representantes legales de los órganos autónomos e independientes.

En virtud de la DESCONCENTRACIÓN³³², la ley, el decreto ley o el decreto es quien radica funciones a determinadas personas, esas funciones son desconcentradas, esto quiere decir que contra la decisión que profiere en virtud de la desconcentración solo procede recurso de reposición.

Improcedencia de Recursos (art. 75- ley 1437/11)

No proceden recursos contra los AA de carácter general, de trámite, de ejecución, preparatorios, salvo en casos previstos en norma expresa.

Oportunidad y presentación de los recursos (art. 76 -ley 1437/11)

Los recursos de reposición y apelación dentro de los 10 días siguientes a la notificación personal, a la notificación por aviso o al vencimiento del término según el caso.

Los recursos contra los actos fictos o presuntos se podrán interponer en cualquier momento. Salvo que se haya acudido ante el juez o demandar, o solicitar la nulidad del acto.

Ante quien se interponen los recursos:

- Reposición y apelación: ante el mismo funcionario que profirió el acto.
- Queja: ante el superior inmediato.

Requisitos para interponer recursos:

1. Interponerse dentro del plazo legal (10 días o en la diligencia de notificación personal)
2. Sustentarse con expresión concreta de los motivos de inconformidad.
3. Solicitar y aportar las pruebas que se pretenden hacer valer.
4. Indicar nombre y dirección del recurrente y si se desea el correo electrónico para ser notificado por este medio

Debe ser por escrito o por medio electrónico. No requiere presentación personal si quien lo presenta ha sido reconocido en la actuación.

Para presentarlo no se requiere que sea con la intervención de abogado, puede ser a nombre propio.

Se rechazan los recursos que no cumplan con las exigencias de los puntos 1, 2,4. Sin embargo la jurisprudencia hoy en día dice que son causales de rechazo las siguientes:

- Extemporaneidad
- Improcedencia
- Falta de legitimación por activo

Es decir que las demás son subsanables.

Para la agencia oficiosa si se requiere abogado en ejercicio.

Artículo 43. Actos definitivos. Son actos definitivos los que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar la actuación.

QUEJA:

Recurso que no es obligatorio, es facultativo. Solo procede cuando se rechaza el recurso de apelación. Podrá interponerse directamente ante el superior del funcionario que dicto la

³³² Desconcentración: Radicación de competencias que hace que el ordenamiento jurídico en funcionarios ubicados dentro de la sede central del organismo o por fuera de él).

decisión, mediante escrito al que deberá acompañarse copia de la providencia que haya negado el recurso.

El término para interponer recurso de queja dentro de los 5 días siguientes al rechazo del recurso de apelación, es decir cuando la administración no se pronuncia sobre el recurso.

Firmeza del Acto Administrativo:

Significa que el Acto Administrativo se encuentra ejecutoriado es decir la administración puede hacer valer el acto.

Firmeza del Acto Administrativo (Artículo 87 Ley 1437/11)	
Causales	Término
1. Cuando contra ellos no proceda recurso.	Desde el día siguiente a la notificación, comunicación o publicación.
2. Cuando la administración haya decidido los recursos.	Desde el día siguiente a la publicación, comunicación o notificación de la decisión sobre los recursos interpuestos.
3. Cuando no se interpusieron recursos o se renunció expresamente a ellos.	Desde el día siguiente al del vencimiento del término para interponer los recursos.
4. Cuando se desista del recurso	Desde el día siguiente al de la notificación de la aceptación del desistimiento.
5. Con la protocolización del silencio administrativo positivo	Desde el día siguiente al de la protocolización que alude el artículo 85 para el silencio administración positivo.

Presunción de legalidad del acto administrativo

Todo acto administrativo se presume legal, hasta que se declare nulo o en su defecto se suspenda provisionalmente.

- **Artículo 89. Carácter ejecutorio de los actos expedidos por las autoridades.** Salvo disposición legal en contrario, los actos en firme serán suficientes para que las autoridades, por sí mismas, puedan ejecutarlos de inmediato. En consecuencia, su ejecución material procederá sin mediación de otra autoridad. Para tal efecto podrá requerirse, si fuere necesario, el apoyo o la colaboración de la Policía Nacional.
- **Artículo 90. Ejecución en caso de renuencia.** Sin perjuicio de lo dispuesto en leyes especiales, cuando un acto administrativo imponga una obligación no dineraria a un particular y este se resistiere a cumplirla, la autoridad que expidió el acto le impondrá multas sucesivas mientras permanezca en rebeldía, concediéndole plazos razonables para que cumpla lo ordenado. Las multas podrán oscilar entre uno (1) y quinientos (500) salarios mínimos mensuales legales vigentes y serán impuestas con criterios de razonabilidad y proporcionalidad. La administración podrá realizar directamente o contratar la ejecución material de los actos que corresponden al particular renuente, caso en el cual se le imputarán los gastos en que aquella incurra.

Pérdida de fuerza ejecutoria de los Actos Administrativos

Cuando no se puede ejecutar el Acto Administrativo. Cuando estos hayan sido nulos.

- **Artículo 91. Pérdida de ejecutoriedad del acto administrativo.** Salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos en firme serán obligatorios mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso

Administrativo. Perderán obligatoriedad y, por lo tanto, no podrán ser ejecutados en los siguientes casos:

1. Cuando sean suspendidos provisionalmente sus efectos por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.
2. Cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho.³³³
3. Cuando al cabo de cinco (5) años de estar en firme, la autoridad no ha realizado los actos que le correspondan para ejecutarlos.
4. Cuando se cumpla la condición resolutoria a que se encuentre sometido el acto.
5. Cuando pierdan vigencia.

ARTICULO 238º—La jurisdicción de lo contencioso administrativo podrá suspender provisionalmente, por los motivos y con los requisitos que establezca la ley, los efectos de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación por vía judicial.

REVOCATORIA DIRECTA

Causales para que proceda la revocatoria directa:

1. Cuando el Acto Administrativo sea manifiestamente contrario a la Constitución y a la ley.
2. Cuando el Acto Administrativo no esté conforme con el interés público y social.
3. Cuando el Acto Administrativo cause agravio injustificado a una persona.

Muchos tratadistas consideran que la Revocatoria Directa es un recurso extraordinario, pero de acuerdo con el Dr. García no debe ser así, ya que la presentación de los recursos se basan en causales de nulidad del Acto Administrativo, mientras que la revocatoria no está cuestionando la legalidad del acto si no que dicho acto está incurriendo en las causales anteriormente señaladas.

Improcedencia de la Revocatoria

La revocación directa de los actos administrativos a solicitud de parte no procederá por la siguiente causal “Cuando el Acto Administrativo sea manifiestamente contraria a la Constitución y a la ley”, cuando el peticionario haya:

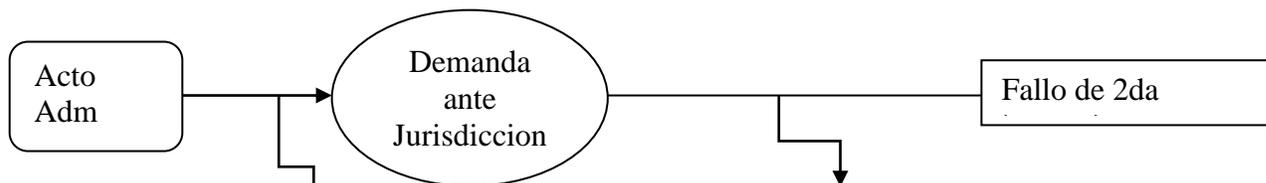
- interpuesto los recursos de que dichos actos sean susceptibles,
- ni en relación con los cuales haya operado la caducidad para su control judicial.

Oportunidad para presentar la Revocatoria

Se puede presentar en cualquier término aun cuando se hubiera presentado demanda ante la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo siempre que no se haya notificado el auto admisorio de la demanda.

La administración tiene un plazo para resolver la solicitud de la revocatoria dentro de los 2 meses siguientes a la prestación de la solicitud.

Contra la decisión que resuelve la solicitud de revocación directa no procede recurso.



³³³ Decaimiento del Acto Administrativo: cuando se presenta la desaparición de los fundamentos de derecho.

Revocación, hasta antes de la notificación del auto
admisorio de la demanda

Conciliación de Oficio o a petición del interesado, las autoridades
demandadas podrán presentar al juez una fórmula de revocatoria,
previo concepto del comité de y defensa judicial de la entidad.

No requiere los términos legales para demandar el acto administrativo ante la jurisdicción

La oferta de revocatoria señalará:
Los actos y decisiones de la misma
Forma en que se propone establecer el derecho
conculcado o reparar los perjuicios causados con los actos
demandados

Requerimiento concreto:

Todo acto que haya reconocido un derecho o haya modificado o creado una situación
jurídica de carácter particular y concreto requerirá un consentimiento previo, expreso y
escrito del beneficiario del acto.

Sin ese consentimiento no se puede revocar el acto. En este caso la administración debe
demandar su propio acto (Acción de lesividad). Si la administración revoca el acto sin el
consentimiento del beneficiario, se demandara esta arbitrariedad y se solicitara una
reparación directa.

Si la administración considera que el acto ocurrió por medios ilegales o fraudulentos lo
demandara sin acudir al procedimiento previo de conciliación y solicitara al juez su
suspensión provisional.

En el trámite de revocación se garantizaran los derechos de audiencia y defensa.

JURISDICCIÓN COACTIVA

La jurisdicción coactiva se presenta cuando la administración es juez y parte al mismo
tiempo. Por lo tanto la administración tiene la facultad para el cobro de todas aquellas
obligaciones provenientes de todo título ejecutivo. De tal manera que la administración es
demandante y es juez.

La jurisdicción coactiva es una prerrogativa, una potestad que tiene la administración para
cobrar sus acreencias. Para lo cual se requiere de documentos que presten merito
ejecutivo, es decir que contengan una obligación Clara, expresa y exigible.

- **Artículo 99. Documentos que prestan mérito ejecutivo a favor del Estado.** Prestarán mérito ejecutivo para su cobro coactivo, siempre que en ellos
conste una obligación clara, expresa y exigible, los siguientes documentos:

1. Todo acto administrativo ejecutoriado que imponga a favor de las entidades públicas a
las que alude el parágrafo del artículo 104, la obligación de pagar una suma líquida de
dinero, en los casos previstos en la ley.

2. Las sentencias y demás decisiones jurisdiccionales ejecutoriadas que impongan a favor
del tesoro nacional, o de las entidades públicas a las que alude el parágrafo del artículo
104, la obligación de pagar una suma líquida de dinero.

3. Los contratos o los documentos en que constan sus garantías, junto con el acto
administrativo que declara el incumplimiento o la caducidad. Igualmente lo serán el acta
de liquidación del contrato o cualquier acto administrativo proferido con ocasión de la
actividad contractual.

4. Las demás garantías que a favor de las entidades públicas, antes indicadas, se presten
por cualquier concepto, las cuales se integrarán con el acto administrativo ejecutoriado que
declare la obligación.

5. Las demás que consten en documentos que provengan del deudor.

La ley 1060 o 1066, establece que las entidades deben o tienen la obligación de establecer el manual o reglamento coactivo, el cual debe estar actualizado o reformarse de acuerdo a la ley 1437 de 2011, especialmente a lo relacionado con el control jurisdiccional.

Solo serán demandables ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo los:

1. Actos que deciden las excepciones a favor del deudor.
2. Los actos que ordenan llevar adelante la ejecución.
3. Los que liquiden el crédito.

Estos **NO** suspenden el procedimiento del cobro coactivo.

Habrà lugar ùnicamente a la suspensión del procedimiento administrativo de cobro coactivo cuando:

1. El Acto Administrativo que constituye el título ejecutivo haya sido suspendido provisionalmente por la jurisdicción de lo contencioso administrativo.
2. A solicitud del demandado cuando esté pendiente el resultado de un proceso contencioso administrativo de nulidad contra el título ejecutivo. Esta suspensión no dará el lugar al levantamiento de medidas cautelares no impide su decreto y practica.

EXTENSIÓN DE LA JURISPRUDENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO. (Nueva Norma!)

Artículo 10. Deber de aplicación uniforme de las normas y la jurisprudencia.

Al resolver los asuntos de su competencia, las autoridades aplicarán las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias de manera uniforme a situaciones que tengan los mismos supuestos fácticos y jurídicos. Con este propósito, al adoptar las decisiones de su competencia, deberán tener en cuenta las sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado en las que se interpreten y apliquen dichas normas. **Declarado EXEQUIBLE de manera condicionada, por los cargos analizados en esta sentencia, en el entendido que las autoridades tendrán en cuenta, junto con las sentencias de unificación jurisprudencial proferidas por el Consejo de Estado y de manera preferente, las decisiones de la Corte Constitucional que interpreten las normas constitucionales aplicables a la resolución de los asuntos de su competencia. Esto, sin perjuicio del carácter obligatorio erga omnes de las sentencias que efectúan el control abstracto de constitucionalidad, mediante Sentencia C-634 de 2011.**

Artículo 102. Extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado a terceros por parte de las autoridades. Las autoridades deberán extender los efectos de una sentencia de unificación jurisprudencial dictada por el Consejo de Estado, en la que se haya reconocido un derecho, a quienes lo soliciten y acrediten los mismos supuestos fácticos y jurídicos.

Para tal efecto el interesado presentará petición ante la autoridad legalmente competente para reconocer el derecho, siempre que la pretensión judicial no haya caducado. Dicha petición contendrá, además de los requisitos generales, los siguientes:

1. Justificación razonada que evidencie que el peticionario se encuentra en la misma situación de hecho y de derecho en la que se encontraba el demandante al cual se le reconoció el derecho en la sentencia de unificación invocada.
2. Las pruebas que tenga en su poder, enunciando las que reposen en los archivos de la entidad, así como las que haría valer si hubiere necesidad de ir a un proceso.
3. Copia o al menos la referencia de la sentencia de unificación que invoca a su favor.

Si se hubiere formulado una petición anterior con el mismo propósito sin haber solicitado la extensión de la jurisprudencia, el interesado deberá indicarlo así, caso en el cual, al resolverse la solicitud de extensión, se entenderá resuelta la primera solicitud.

La autoridad decidirá con fundamento en las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias aplicables y teniendo en cuenta la interpretación que de ellas se hizo en la sentencia de unificación invocada, así como los demás elementos jurídicos que regulen el fondo de la petición y el cumplimiento de todos los presupuestos para que ella sea procedente.

Esta decisión se adoptará dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción, y las autoridades podrán negar la petición con fundamento en las siguientes consideraciones:

1. Exponiendo las razones por las cuales considera que la decisión no puede adoptarse sin que se surta un período probatorio en el cual tenga la oportunidad de solicitar las pruebas para demostrar que el demandante carece del derecho invocado. En tal caso estará obligada a enunciar cuáles son tales medios de prueba y a sustentar de forma clara lo indispensable que resultan los medios probatorios ya mencionados.

2. Exponiendo las razones por las cuales estima que la situación del solicitante es distinta a la resuelta en la sentencia de unificación invocada y no es procedente la extensión de sus efectos.

3. Exponiendo clara y razonadamente los argumentos por los cuales las normas a aplicar no deben interpretarse en la forma indicada en la sentencia de unificación. En este evento, el Consejo de Estado se pronunciará expresamente sobre dichos argumentos y podrá mantener o modificar su posición, en el caso de que el peticionario acuda a él, en los términos del artículo 269.

Contra el acto que reconoce el derecho no proceden los recursos administrativos correspondientes, sin perjuicio del control jurisdiccional a que hubiere lugar. Si se niega total o parcialmente la petición de extensión de la jurisprudencia o la autoridad guarda silencio sobre ella, no habrá tampoco lugar a recursos administrativos ni a control jurisdiccional respecto de lo negado. En estos casos, el solicitante podrá acudir dentro de los treinta (30) días siguientes ante el Consejo de Estado en los términos del artículo 269 de este Código.

La solicitud de extensión de la jurisprudencia suspende los términos para la presentación de la demanda que procediere ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Los términos para la presentación de la demanda en los casos anteriormente señalados se reanudarán al vencimiento del plazo de treinta (30) días establecidos para acudir ante el Consejo de Estado cuando el interesado decidiere no hacerlo o, en su caso, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 269 de este Código.

Artículo 269. Procedimiento para la extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado a terceros. Si se niega la extensión de los efectos de una sentencia de unificación o la autoridad hubiere guardado silencio en los términos del artículo 102 de este Código, el interesado podrá acudir ante el Consejo de Estado mediante escrito razonado, al que acompañará la copia de la actuación surtida ante la autoridad competente.

Del escrito se dará traslado a la administración demandada por el plazo de treinta (30) días para que aporte las pruebas que considere. La administración podrá oponerse por las mismas razones a que se refiere el artículo 102 de este Código.

Vencido el término de traslado referido anteriormente, se convocará a una audiencia que se celebrará en un plazo máximo de quince (15) días contados a partir de la notificación a las partes; en dicha audiencia se escuchará a las partes en sus alegatos y se adoptará la decisión a que haya lugar.

Si la solicitud se estima procedente, el Consejo de Estado ordenará la extensión de la jurisprudencia y el reconocimiento del derecho a que hubiere lugar. Esta decisión tendrá los mismos efectos del fallo aplicado.

Sin embargo, si la extensión del fallo implica el reconocimiento de un derecho patrimonial al peticionario, que deba ser liquidado, la liquidación se hará mediante el trámite

incidental previsto para la condena *in genere* y el escrito que lo promueva deberá ser presentado por el peticionario, ante la autoridad judicial que habría sido competente para conocer la acción que dio lugar a la extensión de la jurisprudencia, dentro de los treinta (30) días siguientes a la ejecutoria de la decisión del Consejo de Estado.

Si el mecanismo para la reclamación del derecho sustancial fuera el de nulidad y restablecimiento del derecho, negada la solicitud se enviará el expediente a la autoridad administrativa para que resuelva el asunto de fondo, según las reglas generales, si no lo hubiere decidido con anterioridad. Si ya existiere decisión administrativa de fondo, o si el mecanismo judicial para la reclamación fuere diferente al de la pretensión de nulidad restablecimiento del derecho, con la ejecutoria de la providencia del Consejo de Estado se reanuda el término para demandar, conforme a las reglas establecidas para la presentación de la demanda.

Artículo 270. Sentencias de unificación jurisprudencial. Para los efectos de este Código se tendrán como sentencias de unificación jurisprudencial las que profiera o haya proferido el Consejo de Estado por importancia jurídica o trascendencia económica o social o por necesidad de unificar o sentar jurisprudencia; las proferidas al decidir los recursos extraordinarios y las relativas al mecanismo eventual de revisión previsto en el artículo 36A de la Ley 270 de 1996, adicionado por el artículo 11 de la Ley 1285 de 2009.

ORGANIZACIÓN DE LA JURISDICCIÓN DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y DE SUS FUNCIONES JURISDICCIONAL Y CONSULTIVA

Artículo 103. Objeto y principios. Los procesos que se adelanten ante la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo tienen por objeto la efectividad de los derechos reconocidos en la Constitución Política y la ley y la preservación del orden jurídico.

En la aplicación e interpretación de las normas de este Código deberán observarse los principios constitucionales y los del derecho procesal.

En virtud del principio de igualdad, todo cambio de la jurisprudencia sobre el alcance y contenido de la norma, debe ser expresa y suficientemente explicado y motivado en la providencia que lo contenga.

Quien acuda ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en cumplimiento del deber constitucional de colaboración para el buen funcionamiento de la administración de justicia, estará en la obligación de cumplir con las cargas procesales y probatorias previstas en este Código.

Artículo 104. De la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo está instituida para conocer, además de lo dispuesto en la Constitución Política y en leyes especiales, de las controversias y litigios originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas, o los particulares cuando ejerzan función administrativa.

Igualmente conocerá de los siguientes procesos:

1. Los relativos a la responsabilidad extracontractual de cualquier entidad pública, cualquiera que sea el régimen aplicable.
2. Los relativos a los contratos, cualquiera que sea su régimen, en los que sea parte una entidad pública o un particular en ejercicio de funciones propias del Estado.
3. Los relativos a contratos celebrados por cualquier entidad prestadora de servicios públicos domiciliarios en los cuales se incluyan o hayan debido incluirse cláusulas exorbitantes.

4. Los relativos a la relación legal y reglamentaria entre los servidores públicos y el Estado, y la seguridad social de los mismos, cuando dicho régimen esté administrado por una persona de derecho público.
5. Los que se originen en actos políticos o de gobierno.
6. Los ejecutivos derivados de las condenas impuestas y las conciliaciones aprobadas por esta jurisdicción, así como los provenientes de laudos arbitrales en que hubiere sido parte una entidad pública; e, igualmente los originados en los contratos celebrados por esas entidades.
7. Los recursos extraordinarios contra laudos arbitrales que definan conflictos relativos a contratos celebrados por entidades públicas o por particulares en ejercicio de funciones propias del Estado.

Parágrafo. Para los solos efectos de este Código, se entiende por entidad pública todo órgano, organismo o entidad estatal, con independencia de su denominación; las sociedades o empresas en las que el Estado tenga una participación igual o superior al 50% de su capital; y los entes con aportes o participación estatal igual o superior al 50%.

Artículo 105. Excepciones. La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo no conocerá de los siguientes asuntos:

1. Las controversias relativas a la responsabilidad extracontractual y a los contratos celebrados por entidades públicas que tengan el carácter de instituciones financieras, aseguradoras, intermediarios de seguros o intermediarios de valores vigilados por la Superintendencia Financiera, cuando correspondan al giro ordinario de los negocios de dichas entidades, incluyendo los procesos ejecutivos.
2. Las decisiones proferidas por autoridades administrativas en ejercicio de funciones jurisdiccionales, sin perjuicio de las competencias en materia de recursos contra dichas decisiones atribuidas a esta jurisdicción. Las decisiones que una autoridad administrativa adopte en ejercicio de la función jurisdiccional estarán identificadas con la expresión que corresponde hacer a los jueces precediendo la parte resolutive de sus sentencias y deberán ser adoptadas en un proveído independiente que no podrá mezclarse con decisiones que correspondan al ejercicio de función administrativa, las cuales, si tienen relación con el mismo asunto, deberán constar en acto administrativo separado.
3. Las decisiones proferidas en juicios de policía regulados especialmente por la ley.
4. Los conflictos de carácter laboral surgidos entre las entidades públicas y sus trabajadores oficiales.

ACCIONES

El decreto 01 del 84 establece varias acciones como lo son, la acción de nulidad, acción de nulidad y restablecimiento del derecho, acción de repetición entre otras.

Con la nueva ley 1437 del 2011, estas acciones no continúan llamándose acciones, sino pretensiones, las cuales están dentro de una acción, la acción contenciosa administrativa. Con este cambio, lo que se pretende, es la acumulación de pretensiones de acuerdo a lo establecido en el código.

Medios de control

Son aquellos medios que van a tener la administración y los administrados de hacer valer sus derechos.

- **Acción de Nulidad:** Procede contra actos administrativos de carácter general. No caduca, salvo excepciones expresas. Lo que se busca con esta acción es el restablecimiento del ordenamiento jurídico. La puede interponer cualquier persona.

Excepción: Teoría de los móviles y las finalidades (viene de la jurisprudencia del año 69). Esta permite interponer una acción nulidad contra los actos administrativos de carácter particular. Actualmente esta teoría la recoge el artículo 137 de la ley 1437 de 2011, el cual establece 4 casos específicos que permiten interponer la acción de nulidad:

Excepcionalmente podrá pedirse la nulidad de actos administrativos de contenido particular en los siguientes casos:

1. Cuando con la demanda no se persiga o de la sentencia de nulidad que se produjere no se genere el restablecimiento automático de un derecho subjetivo a favor del demandante o de un tercero.
2. Cuando se trate de recuperar bienes de uso público.
3. Cuando los efectos nocivos del acto administrativo afecten en materia grave el orden público, político, económico, social o ecológico.
4. Cuando la ley lo consagre expresamente

- **Acción de nulidad y restablecimiento del derecho:** Procede contra los actos administrativos de carácter particular. Caduca dentro de los 4 meses siguientes a la firmeza del acto. Lo que se busca con esta acción es la reparación, una indemnización pecuniaria de los daños causados. La interpone el titular del derecho.
- **Acción de controversias contractuales:** hace referencia a la solicitud de revisión de un contrato, de declarar el incumplimiento de este, su existencia, así como la nulidad de los actos que se expidan durante la ejecución del contrato con ocasión de la actividad contractual. También se pide que se declare la nulidad de los actos proferidos antes de la celebración del contrato.
 1. Etapa Pre contractual: va desde los requerimientos previos y llega hasta el AA de resolución de adjudicación o declaratoria desierta. La pretensión aplicable en esta etapa es la de nulidad o nulidad y restablecimiento del derecho.
 2. Etapa contractual: va desde la firma del contrato hasta que termina el plazo de ejecución del contrato. La pretensión aplicable es la de controversias contractuales.
 3. Etapa post contractual: etapa de liquidación del contrato. La pretensión aplicable es la de controversias contractuales.
- **Acción de reparación directa:** es el proceso de responsabilidad extracontractual del Estado, donde este ira a responder por el daño antijurídico que le sean imputados por un hecho una omisión, una operación administrativa, una ocupación temporal o permanente de un inmueble u otra causa, todo con fundamento en el artículo 90 de la constitución. Caduca a los 2 años. Acción reparatoria.
- **Acción de repetición:** acción que ejerce el Estado en contra del particular que causo el daño por dolo o culpa grave. Caduca a los 2 años desde el día en que se haya pagado la indemnización en su totalidad.

BIBLIOGRAFÍA:

ÁLVAREZ JARAMILLO, Luis Fernando. *La evolución legal, orgánica y funcional de la función consultiva en el pasado reciente y las propuestas para su fortalecimiento*. En: Memorias del Seminario Franco-Colombiano sobre la Reforma a la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Misión de Cooperación Técnica en Colombia del Consejo de Estado Francés. Bogotá, julio de 2008.

- ÁLVAREZ JARAMILLO, Luis Fernando. *Antecedentes, fines y principales reformas al procedimiento administrativo y contencioso administrativo*, en: CONSEJO DE ESTADO, *La Administración ante el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*. PNUD y AECID, Bogotá, D.C., 2012.
- ALVIAR GARCÍA, Helena (Coordinadora). *Manual de Derecho Administrativo*. Universidad de los Andes y Editorial Temis. Bogotá, D.C., 2009.
- ALVIAR GARCÍA, Helena. *Una mirada distinta a las transformaciones del Derecho Administrativo*, en: *Revista de Derecho Público # 19*. Facultad de Derecho, Universidad de los Andes, Bogotá, D.C., 2007.
- Ámbito Jurídico*, # 290, del 1 al 14 de febrero de 2010.
- ARTEAGA NAVA, ELISUR, citado por OLANO GARCÍA, Hernán Alejandro en: *Hermenéutica Constitucional*. Grupo Editorial Ibáñez, Bogotá, D.C., 2009.
- AYALA CALDAS, Jorge Enrique. *Elementos de Derecho Administrativo General*. Ediciones Doctrina y Ley. Bogotá, D.C., 1999. ISBN. 958-676-078-2.
- BALLÉN Rafael. *El Consejo de Estado bolivariano*, en: *Diálogo de Saberes*, # 28, Revista de Investigaciones en Derecho y Ciencias Sociales, Facultad de Derecho, Universidad Libre de Bogotá, D.C., enero a junio de 2008.
- BALLÉN, Rafael. *Estructura del Estado*. 1ª edición. Bogotá, Doctrina y Ley Ltda.. 1997.
- BENAVIDES GUERRERO, Gonzalo. *Informe del Presidente del Consejo de Estado*. Marzo 1 de 1915.
- BETANCUR CUARTAS, Jaime. *Bolívar y el Consejo de Estado*, en: *Revista Bolivariana*, # 103, Sociedad Bolivariana de Colombia, Bogotá, junio de 1988.
- BREWER-CARÍAS, Allan R. *Los Principios Generales del Procedimiento Administrativo en la Ley 1437 de 2011 contentiva del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo de Colombia*, en: CANÓNICO SARABIA, Alejandro (Coordinador). *Visión Actual de los Procedimientos Administrativos*. Editorial Jurídica Venezolana, 2011, pp. 13-48.
- CANÓNICO SARABIA, Alejandro (Coordinador). *Visión Actual de los Procedimientos Administrativos*. Editorial Jurídica Venezolana, 2011.
- CANÓNICO SARABIA, Alejandro. *El debido procedimiento administrativo*, en: *Revista de Derecho # 20*, Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela, Caracas, 2006.
- CASTRO Jaime. *Diccionario de la Reforma Política*. Editorial Norma. Bogotá 2002.
- CASTRO Jaime. Tomado de http://cabildo.com.co/Articulos/Diccionario_p_z.htm#regiones%20autónomas
- COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-836 de 2001, M.P. Dr. Rodrigo Escobar Gil.
- CONCHA, José Vicente. *Apuntamientos de Derecho Constitucional*. Imprenta de La Luz, Bogotá, 1923.
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 489 de 1998.
- CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ, Edición facsimilar, publicada por la Universidad de Cádiz, el Ayuntamiento de Cádiz, el Casino Gaditano y la Fundación El Monte. Cádiz, 2000.
- CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sentencia de 9 de mayo de 1974. Magistrado Ponente: GUILLERMO GONZÁLEZ CHARRY. Número 2390. *Implicaciones jurídicas de la Reforma Administrativa*.
- CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sentencia del 3 de agosto de 1971. Magistrado Ponente: JOSE GABRIEL DE LA VEGA. Número 2340. *Implicaciones jurídicas de la Reforma Administrativa*.
- DELPIAZZO, Carlos E., DELPIAZZO, Carlos E. *Recepción de los Principios Generales del Derecho por el Derecho Positivo Uruguayo*, en: ARANCIBIA MATTAR, Jaime y MARTÍNEZ ESTAY, José Ignacio. *La Primacía de la Persona. Estudios en Homenaje al Profesor Eduardo Soto Kloss*. Legal Publishing – Abeledo Perrot. Universidad de los Andes de Chile, Santiago, 2009.

- DROMI, Roberto. *El Acto Administrativo. Tercera edición*, Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 2000.
- GARCÍA-HERREROS, Orlando. *Lecciones de Derecho Administrativo*. Fondo de Publicaciones Universidad Sergio Arboleda. Serie Major # 7. Bogotá, D.C., 1997. ISBN. 958-9442-17-X.
- GONZÁLEZ SALAS, Edgar. *Laberinto Institucional Colombiano 1974-1994*. 1ª ed. Bogotá. Universidad Nacional de Colombia. ESAP, FESCOL. 1997.
- GORDILLO, Agustín. *Tratado de Derecho Administrativo*. Tomo I. Parte General. 8ª edición. Buenos Aires, 2003. ISBN. 950-9502-31-6.
- GULLIEN, Raymond y VINCENT, Jean. *Diccionario Jurídico*. Editorial Temis, Bogotá, 1986, pp. 184-185.
- HERRERA ROBLES, Aleksey. *Aspectos Generales del Derecho Administrativo Colombiano*. Colección Jurídica Universidad del Norte, 2ª. Edición revisada y aumentada, Barranquilla, 2009.
- http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2011/Enero/Paginas/20110118_15.aspx
<http://www.buenaventura.gov.co/index.php?tipo=seccion&seleccion=77&full=0>, consultada julio 28 de 2010.
- <http://www.mij.gov.co/econtent/library/documents/DocNewsNo2435DocumentNo1660.PDF>, consultada julio 28 de 2010.
- IMPLICACIONES JURÍDICAS DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA*. 1ª Edición. Bogotá. Ediciones Rosaristas, 1994.
- LEÓN, Juan Félix. *Lecciones de Ciencia Constitucional*. Ediciones de la Academia Colombiana de Jurisprudencia, Colección Clásicos, Bogotá, D.C., 2009.
- LÓPEZ MEDINA, Diego y GORDILLO, Roberto. *Consideraciones ulteriores sobre el análisis estático de jurisprudencia*, en: *Revista de Derecho Público* # 15, Universidad de los Andes, Bogotá, D.C., 2002.
- MARÍN PÉREZ, Pascual. *Introducción a la Ciencia del Derecho*. Editorial Tecnos, Madrid, 1974.
- MARTÍNEZ ESTAY, José Ignacio. *Constitución y Fuentes del Derecho*, en: ARANCIBIA MATTAR, Jaime y MARTÍNEZ ESTAY, José Ignacio. *La Primacía de la Persona. Estudios en Homenaje al Profesor Eduardo Soto Kloss*. Legal Publishing – Abeledo Perrot. Universidad de los Andes de Chile, Santiago, 2009.
- OLANO GARCÍA, Hernán Alejandro. *¿Qué es la jurisprudencia?* Apartes de un concepto rendido ante la Academia Colombiana de Jurisprudencia.
- OLANO GARCÍA, Hernán Alejandro. *Constitución Política de Colombia –Comentada y Concordada-*, 7ª edición, 2006.
- OLANO GARCÍA, Hernán Alejandro. *Constitución Política de Colombia – Edición Brevis*, Editorial Doctrina y Ley, Bogotá, D.C., 2006.
- OLANO GARCÍA, Hernán Alejandro. *Fuentes del Derecho*, ediciones Doctrina y Ley, Bogotá, D.C., 2010, p. XI.
- OLANO GARCÍA, Hernán Alejandro. *La Jurisdicción Contencioso Administrativa Colombiana. Homenaje en su 95 Aniversario 1914 – 2009*, en: *Revista de la Academia Colombiana de Jurisprudencia* #s. 343-344, Bogotá, D.C., julio de 2010.
- OLANO GARCÍA, Hernán Alejandro. *La ley como sinónimo...* Artículo en *Revista de Derecho UNINORTE*, diciembre de 2008.
- PENAGOS, Gustavo. *Curso de Derecho Administrativo*. Ediciones Librería del Profesional, Bogotá, 1997, p. 97.
- PEÑA PORRAS, Diego Isaías. *La Construcción del Derecho Administrativo Colombiano*. Universidad de los Andes y Editorial Temis. Bogotá, D.C., 2008. ISBN. 978-958-35-0681-9.
- PÉREZ, Francisco de Paula. *Derecho Constitucional Colombiano*. Tomo II. Biblioteca de Autores Colombianos, Bogotá, 1947.

- PINZÓN, Cerbeleón. *Tratado de Ciencia Constitucional*. Tomo I. Ediciones de la Academia Colombiana de Jurisprudencia, Colección Clásicos, Bogotá, D.C., 2006.
- POCHARD, Marcel. La actividad consultiva del Consejo de Estado Francés. En: *Memorias del Seminario Franco-Colombiano sobre la Reforma a la Jurisdicción Contencioso Administrativa*. Misión de Cooperación Técnica en Colombia del Consejo de Estado Francés. Bogotá, julio de 2008, no posee ISBN.
- POLO FIGUEROA, Juan Alberto. *Elementos de Derecho Administrativo*. Ediciones de la Universidad Sergio Arboleda, Bogotá, D.C., 2001.
- POMBO, Manuel Antonio y GUERRA, José Joaquín. *Constituciones de Colombia*. Fondo de Cultura Económica del Banco Popular, Tomo IV, Bogotá, 1986.
- POMBO, Manuel y GUERRA, José J. *Constituciones de Colombia*, Tomo I. Biblioteca del Banco Popular, Bogotá, 1986.
- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA DE LA LENGUA. *Diccionario de la Lengua Española*, 21^a. Edición, Editorial Espasa-Calpe, Tomo I.
- RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Libardo. *El Consejo de Estado en Colombia: Una institución Bicentenario*, en: *Revista de la Academia Colombiana de Jurisprudencia* #s. 343-344, Bogotá, D.C., julio de 2010.
- RODRÍGUEZ, Libardo. *Derecho Administrativo General y Colombiano*. Décimoquinta edición, editorial TEMIS, Bogotá, D.C., 2007.
- RODRIGUEZ, R. LIBARDO. *Derecho Administrativo Colombiano*, Duodécima Edición. Editorial Temis. Santa Fe de Bogotá, 2000.
- SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando. *Tratado de Derecho Administrativo*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, D.C., 2003.
- SARMIENTO GARCÍA, Jorge H. *Sobre la Filosofía del Derecho Administrativo*, en: *ARS IURIS* # 42, Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Panamericana, México, D.F., 2009.
- SIERRA PORTO, Humberto Antonio. *Conceptos y tipos de ley en la Constitución colombiana*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, D.C., 1998.
- TAFUR GALVIS, Alvaro. *Las entidades descentralizadas*. 3^a. Edición Bogotá. Montoya & Araujo Ltda., 1984.
- TARUFFO, Michelle. *Precedente y Jurisprudencia*, en: *Precedente – Anuario Jurídico 2007*. Universidad ICESI, Cali, pp. 85 a 99. Traducción de Claudia Martínez Vallecilla y Fernando Gandini.
- URRUTIGOITY, Javier. *Los Principios del Derecho y la Corrupción Administrativa*, en: ARANCIBIA MATTAR, Jaime y MARTÍNEZ ESTAY, José Ignacio. *La Primacía de la Persona. Estudios en Homenaje al Profesor Eduardo Soto Kloss*. Legal Publishing – Abeledo Perrot. Universidad de los Andes de Chile, Santiago, 2009.
- VÉLEZ GARCÍA, Jorge. *Los dos sistemas del Derecho Administrativo*. Ediciones de la Universidad Sergio Arboleda, Bogotá, 1994.
- VIDAL PERDOMO, Jaime, *Derecho Administrativo*, 10^a edición, Editorial Temis, Bogotá, 1994.
- VIDAL PERDOMO, Jaime. *Derecho Administrativo*. 11^a edición, Editorial Temis, Bogotá, D.C., 1997.
- VIDAL PERDOMO, Jaime. En: HERNÁNDEZ-MENDIBLE, Víctor (Coordinador). *Derecho Administrativo Iberoamericano*. Tomo I, Ediciones Paredes, Caracas, 2007.
- WERHAN, Keith. *Principles of Administrative Law*. Editorial Thompson – West, St. Paul. MN., U.S.A., pp. 1-2
- www.iilj.org
- www.ocde.org Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
- www.unrn.edu.ar
- YOUNES M. Diego. *El Nuevo Estatuto de Organización y Funcionamiento de la Administración Pública*. 1^a edición. Bogotá. E. Jcas. Gustavo Ibáñez. 1999.

YOUNES MORENO, Diego. Curso de Derecho Administrativo. Octava edición actualizada. Editorial Temis. Bogotá, D.C., 2007. ISBN. 978-958-35-0626-0.
ZAMBRANO CETINA, William. Los antecedentes de la función consultiva y su evolución hasta la Constitución de 1991. En: Memorias del Seminario Franco-Colombiano sobre la Reforma a la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Misión de Cooperación Técnica en Colombia del Consejo de Estado Francés. Bogotá, julio de 2008.

BANCO DE PREGUNTAS DE DERECHO ADMINISTRATIVO:

OLANO GARCÍA, Hernán Alejandro. Preguntas y Respuestas de Derecho Administrativo General y Colombiano, 3ª edición, Ediciones Doctrina y Ley, Bogotá, D.C., 2007.

OLANO GARCÍA, Hernán Alejandro. Preguntas y Respuestas de Derecho Constitucional, 4ª edición, Ediciones Doctrina y Ley, Bogotá, D.C., 2009.

OLANO GARCÍA, Hernán Alejandro. Núcleos de Derecho Administrativo General. Material de clase escrito por el profesor, 2012.

1. Cuáles son los términos dispuestos para resolver derechos de petición en sus diversas modalidades?
2. En qué consiste el deber de aplicación uniforme de las normas y de la jurisprudencia a que hace referencia el art. 10 del nuevo Código?
3. En qué consiste el término <accountability>?
4. En sentido estricto la costumbre no es una fuente del derecho administrativo. Explique.
5. Qué ocurre si deseo obtener información calificada como reservada, ¿quién dirime en última instancia la solicitud?
6. Quién fija las características, denominación y número de los juzgados administrativos?
7. Quiénes son los conjueces del Consejo de Estado?
8. Los principios generales del derecho se catalogan así:
9. A qué documentos denominados <actos ordinarios del Ejecutivo>, se les considera también fuentes del derecho administrativo?
10. Cuál es la distinción básica entre derecho administrativo general y derecho administrativo especial?
11. Ante qué funcionario público se posesionan los consejeros de Estado?
12. Cómo está integrada la jurisdicción de lo contencioso administrativo en la actualidad?
13. Cómo pueden explicar los principios generales que rigen las actuaciones de las autoridades en todos los órdenes?
14. Cómo se define el derecho de petición:
15. Cómo se definen las <sentencias de unificación jurisprudencial> en materia contencioso administrativa?
16. Cuál es el futuro del derecho administrativo global?
17. Cuál es el objetivo de un Documento CONPES como fuente del derecho administrativo?
18. Cuál es el objeto práctico del derecho administrativo?
19. Cuál es el órgano oficial del Consejo de Estado?
20. Cuál es la distinción básica entre derecho administrativo general y derecho administrativo especial?
21. Cuál es la jurisdicción de los tribunales de lo contencioso administrativo?
22. Cuál es la visión clásica del derecho administrativo?
23. Cuáles son las cinco clases de informaciones y documentos reservados por la Constitución o la ley?
24. Cuáles son las fuentes formales, reales, históricas y materiales del derecho administrativo?
25. Cuáles son las implicaciones de la inexecutable diferida de la reglamentación del derecho de petición?
26. Cuáles son los órganos cobijados por el derecho administrativo?
27. Cuáles son los términos dispuestos para resolver derechos de petición en sus diversas modalidades?

28. Cuáles son los tipos de administración globalizada?
29. Cuáles son los tipos de quórum deliberatorio, para elecciones y para toma de decisiones en el Consejo de Estado?
30. Cuándo surgió la jurisdicción de lo contencioso administrativo?
31. El Consejo de Estado posee dos características que lo identifican a partir de la Ley 1437, cuáles son?
32. El objeto de la jurisdicción de lo contencioso administrativo es el siguiente:
33. El objeto de los procesos que se adelantan ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo es:
34. En qué casos actúa el Consejo de Estado en vacaciones?
35. En qué consiste el deber de aplicación uniforme de las normas y de la jurisprudencia a que hace referencia el art. 10 del nuevo Código?
36. En qué consiste el principio de moralidad?
37. En qué consiste el término <accountability>?
38. En qué consiste la denominada atención prioritaria a peticiones?
39. En qué consiste la lista de elegibles y qué es la cooptación restringida?
40. En qué consistió el fallo Blanco?
41. En sentido estricto la costumbre no es una fuente del derecho administrativo. Explique.
42. La administración de justicia está concebida como:
43. La competencia del Consejo de Estado puede ser en única instancia o en segunda instancia. Cite dos ejemplos de cada uno:
44. La función consultiva del Consejo de Estado se retrotrae a:
45. La función electoral del Consejo de Estado le permite participar en la elección de qué funcionarios?
46. La posesión de los conueces del Consejo de Estado se realiza ante qué funcionario?
47. La primera fuente legal del derecho administrativo es?
48. Las atribuciones constitucionales y legales del Consejo de Estado se contraen a:
49. Las salas y secciones del Consejo de Estado son las siguientes:
50. Los Consejeros de Estado en qué casos están facultados para intervenir ante el Congreso?
51. Los dignatarios del Consejo de Estado integran su Sala de Gobierno. Quiénes son, qué funciones tienen y cuál es su período?
52. Los principios generales del derecho se catalogan así:
53. Para qué se realiza la <extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado a terceros por parte de entidades públicas>?
54. Podemos entender por función administrativa:
55. Por qué se dice que el conjunto de decisiones de los jueces –jurisprudencia- es fuente del derecho administrativo?
56. Por qué un reglamento es una declaración/unilateral, por oposición a bilateral/dictado en ejercicio de la función administrativa/que produce efectos jurídicos/generales/en forma directa?
57. Por Sala Plena (Plenísima) del Consejo de Estado qué entendemos? Cuáles son las funciones de ésta?
58. Puede haber desistimiento expreso o tácito en el derecho de petición?
59. Pueden los funcionarios públicos asistir a las deliberaciones del Consejo de Estado?
60. Qué características posee el derecho de petición?
61. Qué derechos, preeminencias y prerrogativas gozan los magistrados del Consejo de Estado y de los tribunales administrativos?
62. Qué disposiciones se consideran como fuentes supranacionales del derecho administrativo?

63. Qué fue el fallo Cadot?
64. Qué ocurre cuando se va a dar un cambio de jurisprudencia en una sentencia?
65. Qué ocurre si deseo obtener información calificada como reservada, ¿quién dirime en última instancia la solicitud?
66. Qué requisitos o calidades exige la Constitución para ejercer como Consejero de Estado?
67. Qué se entiende por derecho administrativo?
68. Qué se entiende por doctrina, como fuente del derecho administrativo?
69. Qué término se reserva el conocimiento de las actas del Consejo de Estado?
70. Queja, petición, consulta, certificación, solicitud de información son clases de derecho de petición, que se definen así:
71. Quién concede licencia a los consejeros de Estado para separarse de su destino?
72. Quién fija las características, denominación y número de los juzgados administrativos?
73. Quiénes fungen como auxiliares de los consejeros de Estado?
74. Quiénes son los conjueces del Consejo de Estado?
75. Se integra así el Consejo de Estado:
76. Se puede ejercer ante organizaciones privadas el derecho de petición? Con qué fundamento?
77. Si bien el derecho administrativo es autónomo, goza de un catálogo de principios orientadores. Cuáles son estos?
78. ¿Cómo se define el “Estado Comunitario”? ¿Cuáles son sus fines y elementos?
79. ¿Cómo se integra la Comisión Nacional del Servicio Civil, ¿ que tipo de órgano es? ¿Cómo se puede ser Comisionado?, ¿Qué prerrogativas poseen los Comisionados?
80. ¿Cuál es el órgano facultado para configurar la estructura de la administración nacional?
81. ¿Cuál es la actividad de la administración pública?
82. ¿Cuál es la diferencia entre los términos Función pública, Administración Pública y Gobierno?
83. ¿En qué consiste el Protocolo de Ética Superior y Buen Gobierno y cuáles son sus principios y los de ética pública? Explique.
84. ¿Cuál es la oportunidad para interponer los recursos ante las entidades públicas en el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo?
85. Señale las diferencias entre el derecho de petición en ejercicio del interés particular y en ejercicio del interés general o clásico, en relación con la decisión que toma la administración.
86. Indique por lo menos dos eventos donde los actos administrativos queden en firme.
87. Indique cuáles son las causales de revocación directa de los actos administrativos.
88. Cuáles son las modalidades de notificación personal?
89. ¿En qué consistía el *Welfare State* o Estado de Bienestar?
90. ¿Qué es el Derecho Administrativo Global?
91. ¿Qué ocurre si el Presidente desea separarse del cargo en forma temporal o definitiva?
92. A qué tipo de contratos les es aplicable el régimen de las Asociaciones Público Privadas APP?
93. Ante quién toman posesión los Embajadores de Colombia ante Gobiernos extranjeros?
94. Cómo es elegido el Presidente de la República?
95. Cómo es elegido, bajo qué requisitos y para qué período el Gerente General del Banco de la República?
96. Como Jefe de Estado el Presidente cumple las siguientes funciones:

97. Cómo puede explicar las expresiones: “Suprimir, Fusionar, Reestructurar, Desregular Procedimientos, Utilizar Métodos de Gerencia Privada y Transformación de los sistemas de control”?
98. Cómo se define el cargo del curador urbano?
99. Cómo se define el Fondo Nacional del Café?
100. Cómo se definen doctrinal y/o legalmente las cámaras de comercio?
101. Cómo se definen las Corporaciones Autónomas Regionales?
102. Cómo se denominan los personajes que representan a la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia desde 1959?
103. Cómo se encuentra estructurada la Comisión Nacional del Estado Civil?
104. Cómo se explican las dos clases de delegación (interorgánica e intersubjetiva)?
105. Cómo se integra el sector de la economía solidaria?
106. Cómo se integra la Administración Pública?
107. Cómo se integra la Junta Directiva del Banco de la República y de qué forma son elegidos sus miembros?
108. Cómo se remunera al Presidente de la República?
109. Cómo se resumen las nueve funciones del Banco de la República?
110. Comprende el Sector Descentralizado de la Administración Pública nacional:
111. Cuál es el concepto de administración pública como objeto del derecho administrativo?
112. Cuál es el objetivo del Sector Estadística y cómo está integrado?
113. Cuál es el período de los ministros y los requisitos para ejercer su cargo:
114. Cuál es el propósito de existencia de las Comisiones de Regulación?
115. Cuál es el régimen jurídico aplicable al Banco de la República?
116. Cuál es la diferencia entre Sector y Sistema Administrativo?
117. Cuál es la estructura básica del Banco de la República?
118. Cuál es la labor del Banco de la República como banco de emisión?
119. Cuál es la naturaleza del DAPRE?
120. Cuál es la naturaleza jurídica de Ecopetrol?
121. Cuáles son las áreas metropolitanas existentes en el país y cuál es su régimen?
122. Cuáles son las atribuciones de la Comisión Nacional del Estado Civil?
123. Cuáles son las características de la delegación?
124. Cuáles son las denominadas entidades descentralizadas indirectas?
125. Cuáles son las dos clases de desconcentración administrativa?
126. Cuáles son las entidades del Sector Central que constituyen lo que se denomina “Gobierno”?
127. Cuáles son las entidades privadas que cumplen funciones públicas?
128. Cuáles son las faltas absolutas del Presidente de la República según la Constitución?
129. Cuáles son las siete características del Presidente?
130. Cuáles son los Departamentos Administrativos?
131. Cuáles son los objetivos constitucional e institucional del Banco de la República?
132. Cuáles son los objetivos del Fondo Nacional del Café?
133. Cuáles son los requisitos de la delegación?
134. Cuáles son los requisitos legales para ejercer como Curador Urbano y qué función pública desempeña este particular?
135. Cuáles son los requisitos para la creación de las asociaciones de municipios?

136. Cuándo se configura la falta absoluta del cargo de Presidente de la República?
137. Cuántos son los miembros de la Junta Directiva de la ANTV, para qué período y cómo se les elige?
138. Cumple el CISA qué fines como Ente de Naturaleza Única?
139. De dónde proviene la expresión “Primera Dama”?
140. De qué naturaleza son los empleos del Banco de la República?
141. Defina Entidad Adscrita:
142. Dentro del Sector Central, los órganos principales de la administración son:
143. El “Destino” del Presidente de la República, es la forma de denominar:
144. El Comité Nacional de Cafeteros es:
145. El CONPES desarrolla las siguientes actividades:
146. ¿Cuál es la diferencia entre Cabildero y Amicus Curiae?
147. ¿Cómo se ha logrado anticipadamente cumplir las metas de cobertura bruta en torno a los ODM?
148. ¿Cómo se erradicará la pobreza extrema y el hambre?, ¿En qué consisten las acciones de canal directo y las acciones de canal indirecto?
149. ¿Cómo se promueve el empoderamiento femenino y la equidad de género?
150. ¿Cuáles son las metas nacionales asociadas al indicador del paludismo y el SIDA?
151. Colombia es un país clasificado en nivel de renta media alta, ¿Cómo se concreta la Ayuda Oficial al Desarrollo – AOD?
152. ¿Cuáles son los propósitos de la Red Unidos?
153. ¿Cuáles son los elementos para lograr la formalización empresarial?
154. ¿Cómo se concretarán las oportunidades de acceso y permanencia para cerrar las brechas regionales en todos los ciclos de formación?
155. ¿A quién le corresponde fortalecer el seguimiento de los planes operativos para el desarrollo del PAI – Plan Ampliado de Inmunizaciones?
156. ¿Cuáles son los ocho indicadores asociados al cumplimiento de los ODM?
157. ¿Cómo se logrará la enseñanza primaria universal?
158. ¿Cómo se puede evitar la morbilidad infantil?, ¿En qué consiste el Plan de Cero a Siempre?
159. ¿En qué consiste la política para mejorar la salud materna?, ¿Qué estrategias del Conpes Social 91 se tuvieron en cuenta para hacerlo?
160. ¿Cómo se garantiza la conservación de ecosistemas nacionales?
161. ¿Cuál es la finalidad del Programa Familias en Acción?
162. ¿En qué consiste la visión de trabajo digno y decente?
163. La presencia de la malnutrición permitió expedir el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional – PNSAN, ¿En qué consiste y qué función cumple la CISAN?
164. ¿Qué planes tiene el gobierno para la promoción, prevención y control de las Enfermedades Transmitidas por Vectores –ETV?
165. ¿Por qué razón el logro de las Metas del Milenio constituye una línea de acción prioritaria del Estado colombiano?

166. El Consejo de Ministros cumple las siguientes funciones:
167. El depósito de valores, la apertura de cuentas corrientes, el servicio de compensación intrabancaria, las operaciones con metales preciosos y las funciones de carácter cultural del Banco de la República, se pueden explicar así:
168. El FOGACCOOP como Ente de Naturaleza Única qué función desempeña?
169. El Nuncio es el término para denominar a _____ y es el _____ del Cuerpo Diplomático.
170. El Protocolo de Ética Superior y Buen Gobierno se explica así:
171. El pueblo ROM, es _____, protegida por el Ministerio _____?
172. El Sector “Función Pública”, integrado por el DAFP y la ESAP, cumple como función:
173. El Sector Central de la Administración pública Nacional, comprende:
174. En qué consiste el “Retén Social”?
175. En qué consiste el Subsistema Nacional de Voluntarios de Primera Respuesta?
176. En qué consiste la asociación entre entidades públicas?
177. En qué consiste la desconcentración administrativa?
178. En qué consiste la desconcentración por delegación y por adscripción o por asignación legal?
179. En qué consiste la política de integración y quién la dirige?
180. En qué consiste la preeminencia presidencialista del Jefe de Estado?
181. En qué consiste la revocación de la delegación?
182. En qué consiste la Teoría del órgano?
183. En qué consisten las expresiones “suprimir – fusionar – reestructurar – escindir”?
184. En su condición de Jefe de Gobierno, el Presidente cumple las siguientes funciones:
185. Entre Ministro Delegatario y Designado a la Presidencia, qué diferencias hay?
186. Hablar de Administración Pública significa:
187. Inhabilidades e Incompatibilidades del Presidente de la República?
188. La clasificación de los órganos constitucionales del Estado es la siguiente:
189. La condición de “Ministro Ad Hoc”, se utiliza en los siguientes casos:
190. La Delegación del ejercicio de las funciones presidenciales, consiste en:
191. La doctrina sobre la <Gobernanza>, corresponde a:
192. La máxima autoridad monetaria, cambiaria y crediticia del país es?
193. La población LGBTI, significa _____ y es protegida por el Ministerio de _____?
194. La precedencia de las autoridades en Colombia tiene el siguiente fin práctico:
195. La preeminencia del encargado del ejecutivo, corresponde a:
196. La Suprema Autoridad Administrativa del Estado, el Presidente, cumple las siguientes funciones:
197. Las Cajas de Compensación Familiar, qué funciones públicas desarrollan?
198. Las características de las Comisiones de Regulación son:
199. Las cinco funciones de corte político de los ministros, son:
200. Las funciones de los curadores urbanos son:
201. Las funciones del Vicepresidente, se contraen a:
202. Las inhabilidades e incompatibilidades de los miembros de la Junta Directiva del Banco de la República, se pueden resumir así:

203. Las negritudes son el término genérico para tres tipos de personas:
204. Las Relaciones Exteriores tienen su propia Comisión Asesora, cuya composición y funciones es la siguiente:
205. Los beneficios para los integrantes del el Subsistema Nacional de Voluntarios de Primera Respuesta, son:
206. Los cargos que tienen derecho a asignación de celular con cargo al Tesoro Público, son:
207. Los niveles Directivo, Asesor, Profesional, Técnico y Asistencial, corresponden a:
208. Los oficiales generales o de insignia, los oficiales superiores y los oficiales subalternos, comprenden los siguientes grados y rangos en la Fuerza Aérea Colombiana?
209. Los tipos de competencias administrativas son los siguientes:
210. Los tratamientos a las autoridades públicas se utilizan para:
211. Para qué fin fueron establecidos los tres Entes de Naturaleza Única existentes en Colombia?
212. Para qué fin se realiza la asociación de empresas industriales y comerciales del Estado? (94-489).
213. Pensión Presidencial, es un término que se explica así:
214. Podría decirse que los órganos constitucionales del Estado son:
215. Por <Principio de Coordinación>, entendemos:
216. Por qué razón la delegación de funciones es un atenuante de la centralización?
217. Por qué se dice que la administración pública es reglada y posee autotutela?
218. Qué Comisiones de Regulación existen actualmente en Colombia y qué función cumplen?
219. Qué dependencias integran la “Presidencia de la República”?
220. Qué diferencia existe entre el Secretario de la Presidencia de la República y el Director del DAPRE?
221. Qué disposición legal rige particularmente a la administración pública en Colombia?
222. Qué entidad administra el Fondo Nacional del Café?
223. Qué entidad ejerce la vigilancia sobre las Cajas de Compensación Familiar?
224. Qué es la delegación administrativa?
225. Qué es la delegación?
226. Qué es la desconcentración horizontal o periférica y central, vertical o simplemente jerárquica?
227. Qué es un área metropolitana?
228. Qué es un Sistema Administrativo?
229. Qué es una entidad vinculada?
230. Qué función pública cumple la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia?
231. Qué funciones cumplen las consejerías presidenciales?
232. Qué funciones desempeña FOGAFIN como Ente de Naturaleza Única?
233. Qué funciones desempeña la Autoridad Nacional de Televisión ANTV?
234. Qué funciones privadas desarrollan las cámaras de comercio?
235. Qué normas regulan las funciones de los cónsules honorarios y qué labores cumplen estos?
236. Qué órgano ejerce el control fiscal sobre el Banco de la República?
237. Qué régimen disciplinario les es aplicable a los particulares que cumplen funciones públicas?

238. Qué requisitos deben cumplir los particulares que cumplen funciones públicas?
239. Qué requisitos legalmente son exigibles para hacer parte de la Junta Directiva del Banco de la República?
240. Qué responsabilidad le corresponde al delegante frente al delegado?
241. Qué significa Gobierno?
242. Qué situaciones administrativas cobijan al Presidente de la República?
243. Qué son las Asociaciones Público Privadas APP?
244. Qué tipo de Comisiones son presididas por el Vicepresidente de la República:
245. Qué tipo de funciones son indelegables?
246. Qué tipo de informes presenta el Banco de la República al Congreso de la República y en qué fechas?
247. Qué tipo de régimen se aplica a las asociaciones y fundaciones para el cumplimiento de las actividades propias de las entidades públicas con participación de particulares?
248. Quién concede al Presidente permiso para salir del país?
249. Quién designa y bajo qué parámetros a los curadores urbanos?
250. Quiénes integran el Subsistema Nacional de Voluntarios de Primera Respuesta?
251. Quiénes son los titulares de la denominada “pensión presidencial”?
252. Requisitos de elegibilidad del Presidente de la República?
253. Responsabilidad y fuero, son dos condiciones del Presidente. ¿Ante quién es responsable y qué implica ese fuero?
254. Se denomina <Tendencia Privatista>:
255. Se pueden enumerar y explicar los Principios de Buen Gobierno, los Principios de Ética Pública y los Principios de Comportamiento, así:
256. Sector Administrativo, Qué significa?
257. Seguridad para Ex Presidentes y Ex Vice Presidentes, es lo que se conoce como <Casta de Privilegiados> y se explica así:
258. Un ministerio se puede definir así:
259. Un ministro es el jefe de la administración en su dependencia y debe cumplir estas funciones:
260. Una <Competencia Administrativa>, es el término para designar:
261. Una Misión concurrente o no residente, es:
262. La característica principal de las medidas de policía:
- deben ser proporcionales y razonables en atención a las circunstancias y al fin perseguido: debe evitarse entonces todo exceso innecesario.
 - Corresponde a una serie de actuaciones que deben seguirse por parte de las autoridades públicas.
 - Son las circunstancias particulares en las cuales un alcalde ejerce su función como máxima autoridad de policía del municipio.
 - conforman las autoridades administrativas de Policía, entre quienes se encuentran los inspectores de policía.
 - Son las que se ejercen al interior de las guarniciones militares para preservar la disciplina y el orden interno.
263. Cuál es la noción más aproximada de orden público:
- Sus elementos son los que evalúa la Corte Constitucional dentro de la revisión por inexecutable de los decretos de conmoción interior.
 - Corresponde al momento en el cual se declara un estado de excepción.
 - Es la tarea principal que deben cumplir las autoridades públicas, en especial la policía.

- d. Junto con la seguridad general y la higiene pública, deben ser tenidas en cuenta por el INVIMA para conceder permisos de funcionamiento a los restaurantes.
 - e. Es dentro del poder de policía, el conjunto de actividades administrativas que tiene por objeto decretar las reglas generales y las medidas individuales necesarias para mantenerlo.
264. El Régimen disciplinario de los funcionarios públicos comprende:
- a. Medidas de control y prevención ante la Procuraduría y la Contraloría.
 - b. Medidas penales, disciplinarias, administrativas y fiscales.
 - c. Medidas de control interno, control fiscal y control de resultados.
 - d. Medidas de mediano, corto y largo plazo en torno a la sanción objetiva.
 - e. Medidas disciplinarias, sancionatorias y punitivas.
265. ¿Cuáles son las principales formas de vinculación de los servidores públicos?
- a. Por carrera administrativa específica y especial.
 - b. Por régimen de concurso de méritos adelantado por la Comisión Nacional de la Función Pública.
 - c. Por palanca, tráfico de influencias y celebración indebida de contratos.
 - d. Por elección popular, carrera administrativa, libre nombramiento y remoción y contrato laboral.
 - e. Por designación mediante decreto ejecutivo expedido por el Gobierno nacional.
266. El régimen de los Territorios indígenas implica:
- a. Su asimilación a municipios para el pago de las transferencias.
 - b. La conformación de autoridades propias que rijan sus destinos.
 - c. La elección de gobernadores y cabildos en el municipio donde estén ubicados.
 - d. El pago de dividendos por la explotación de recursos del subsuelo.
 - e. La existencia de un control de tutela por parte de la administración.
267. El Régimen del distrito capital
- a. Fue tramitado por el alcalde Jaime Castro como padre de la descentralización.
 - b. Permite el reemplazo de un alcalde suspendido por malos manejos por parte de uno de sus secretarios.
 - c. Implica la regulación de la competencia administrativa desconcentrada.
 - d. Determina el procedimiento a seguir para la designación de alcaldes menores por las JAL.
 - e. Experimenta una serie de principios que sólo se aplican para Bogotá y excluyen incluso a otros distritos.
268. La Centralización:
- a. Por colaboración, permite el traslado de funciones administrativas a personas particulares.
 - b. Introduce en la administración pública métodos y técnicas de gestión tomadas de la administración privada.
 - c. Se da cuando el funcionario, que es titular de unas funciones, (delegante), las traspassa a uno inferior, (delegatario), para que éste las ejerza en nombre de aquél,
 - d. Limita la creación de monopolios estatales y ordena la desmonopolización o apertura sectoriales de muchas actividades.
 - e. Se da cuando la competencia está radicada única y exclusivamente en los órganos máximos o superiores de un ente u organismo estatal.
- a. principios de contabilidad universalmente aceptados.

269. Dentro de las Entidades especiales, autónomas y de naturaleza única, encontramos:
- La UGPP, AEROCIVIL, la Contaduría General, FONADE,
 - Artesanías de Colombia, el Hotel San Diego – Hotel Tequendama S.A., FINAGRO, La Previsora, BANAGRARIO y VECOL.
 - La Flota Mercante Grancolombiana, el IMPA, el Instituto de Cultura Hispánica e INRAVISIÓN.
 - Teletón, Colombia Herida, Querido Soldado, Solidaridad por Colombia, la Cruz Roja Colombiana y Corazón Verde.
 - CISA, FOGAFIN, FOGACOOOP, Comisión Nacional del Servicio Civil, las CAR, el Banco de la República, la CNTV y los EUA.

270. El Sector descentralizado:
- Se desarrolla a partir del Poder de mando o potestad de mando.
 - Conlleva un régimen jerárquico, a partir de la rígida estructura de los órganos estatales perfectamente delimitado en su jerarquía.
 - Corresponde al otorgamiento, traspaso o transferencia de funciones, atribuciones, o competencias de carácter administrativo, a personas públicas diferentes del Estado o a personas particulares, las cuales actuarán en forma independiente del poder central.
 - Comporta la descongestión de facultades de los órganos superiores a favor de los subordinados, sin romper los vínculos de jerarquía.
 - Es una técnica de organización que consiste en reconocer a algunos agentes administrativos, colocados a la cabeza de las distintas circunscripciones administrativas.

271. El Sector central de la Administración Pública Nacional es aquel integrado así:
- Por las gobernaciones, las alcaldías, las secretarías de despacho y los departamentos administrativos.
 - por los organismos que conforman la Rama Ejecutiva del Poder Público y por todos los demás organismos y entidades de naturaleza pública que de manera permanente tienen a su cargo el ejercicio de las actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios públicos del Estado colombiano.
 - Por el Ministerio o Departamento Administrativo, las superintendencias y demás entidades que la ley o el Gobierno Nacional definan como adscritas o vinculadas a aquellos según correspondiere a cada área.
 - Por aquellas corporaciones administrativas de elección popular que cumplen las funciones que les señalan la Constitución Política y la ley.
 - Por las entidades creadas, escindidas, suprimidas, fusionadas o reestructuradas en desarrollo de las facultades otorgadas por la citada ley.

272. La Formación histórica de la administración pública y del Estado:
- Prepara los proyectos de decretos y resoluciones ejecutivas que deban dictarse en ejercicio de las atribuciones que corresponden al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa.
 - Implica la adopción de las medidas y expedir los actos administrativos necesarios para la adecuada administración de la entidad y la racionalización del gasto
 - Se circunscribe a una serie de eventos que en forma desafortunada rigen la historia.
 - Corresponde a lo que jurisprudencialmente se denomina <<Retén Social>>.

- e. Está regulado por sus fases históricas: Grecia, Roma, Edad Media, Estado Absolutista, Estado Autoritario Rígido, Estado Totalitario, Estado de derecho y Estado Social de Derecho.

273. El Concepto de administración pública implica:

- a. Su renovación en procura de la del rediseño del sector central.
- b. Su integración por las ramas legislativa y ejecutiva del Estado.
- c. El respeto por el <Retén Social> cuando se produzca la escisión de empresas públicas.
- d. Un Estado comunitario, eficiente, gerencial, austero y social de derecho.
- e. el conjunto de personas y órganos que componen el Estado y que ejercen de manera principal la función judicial.

275. Corresponde a los ministerios y departamentos administrativos, sin perjuicio de lo dispuesto en sus actos de creación o en leyes especiales, las siguientes funciones:

- a. Participar en la elaboración y ejecución de proyectos regionales y subregionales de impacto nacional.
- b. Garantizar la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones con el fin de lograr los fines y cometidos estatales.
- c. Preparar los anteproyectos de planes o programas de inversiones y otros desembolsos públicos correspondientes a su sector y los planes de desarrollo administrativo del mismo.
- d. Garantizar la eficiencia y la racionalidad de la gestión pública, de evitar duplicidad de funciones y actividades y de asegurar la unidad en la concepción y ejercicio de la función o la prestación del servicio.
- e. Rendir informe de las labores de sus dependencias y suministran a la Rama Judicial la colaboración pertinente para que los jueces puedan excluir de la sanción penal por salud a narcotraficantes confesos.

276. La doctrina define un ministerio como:

277. ¿Qué tipo de “Ministerio” es el Ministerio Público?

278. ¿Cuál es la diferencia existente entre las figuras del “Designado”, el “Vicepresidente” y el “Ministro Delegatario”?

279. Defina:

a. Gobierno: _____

b. _____ Sector Administrativo:

c. _____ Sistema Administrativo:

280. ¿Cuál es la diferencia entre entidades adscritas y entidades vinculadas?

281. ¿Qué ocurre si el Presidente desea separarse del cargo en forma temporal o definitiva?

282. ¿En qué consiste el Protocolo de Ética Superior y Buen Gobierno y cuáles son sus principios y los de ética pública? Explique.

R A A L N A E F P E S L D P G
B E F A C E D E F L I O E R S
P M I N E F C R C C O C X A O
P S N C U T Y A B F D C H A D
S E N A E T R F N A I X V F W
C V K W R C L A T P L N R P I
A L M A G R A R I O P R F V L

ALMAGRARIO
ANH
ANLA
ANM
BANAGRARIO
BANCOLDEX
CISA
COLDEPORTES
COLJUEGOS

COLPENSIONES
CRA
CRC
CREG
CRES
EICE
FEDECAFE
FEN
FNA

FOGACOOP
ICBF
INPEC
ITRC
SENA
SPC
UAE
UGPP
UNGRD
UPR

287. Un acto administrativo produce efectos jurídicos cuando:

- a. Se expide.
- b. Se da la publicidad establecida por la ley
- c. Se agota la vía gubernativa respecto del mismo.
- d. Se declara su legalidad por una autoridad judicial.
- e. Se dan los elementos de la existencia del acto administrativo

288. Dentro del trámite de un proceso ordinario de reparación directa, qué recurso procede de manera directa contra la fijación en lista?

- a. Apelación
- b. Queja
- c. Reposición
- d. No procede recurso alguno.
- e. Súplica

289. Para efectos de determinar la competencia del juez de conocimiento en una acción de controversias contractuales, tratándose del factor objetivo (cuantía), se debe tener en cuenta, entre otros:

- a. La suma de todas las pretensiones y el cálculo de los frutos e intereses que se causarán con posterioridad a la presentación de la demanda.
- b. La suma de todas las pretensiones, sin tener en cuenta los frutos e intereses que se causen con posterioridad a la presentación de la demanda.
- c. El valor de la pretensión mayor, sin tomar en cuenta los frutos, intereses, multas o perjuicios reclamados como accesorios que se causen con posterioridad a la presentación de la demanda.
- d. El valor de la pretensión mayor, teniendo en cuenta los frutos, intereses, multas o perjuicios reclamados como accesorios, que se causen con posterioridad a la presentación de la demanda, de manera razonada
- e. La suma de todas las pretensiones.

290. Dentro del trámite de un proceso ordinario de reparación directa derivado de una falla médica, el Magistrado ponente advierte que no son suficientes las pruebas obrantes en el expediente para efectos de dictar sentencia. ¿Podría decretar las pruebas de oficio que se requieren para esclarecer el asunto antes de dictar sentencia de mérito?

- a. Siempre
- b. Nunca.
- c. En casos especiales
- d. Sólo en el caso que la prueba hubiera sido solicitada por una de las partes y no decretada mediante auto.
- e. En estos procesos el juez no tiene esas atribuciones.

291. Dentro del trámite de un proceso ordinario de única instancia, ¿qué recurso procede contra el auto dictado por el ponente cuando éste niega el decreto de pruebas?

- a. Apelación
- b. Súplica
- c. Queja
- d. Revisión
- e. Reposición

292. ¿En qué consiste la falsa motivación del acto administrativo?

- a. Cuando la decisión es contraria a los fundamentos de hecho que lo generan
- b. Cuando el acto es contrario al interés general
- c. Cuando el acto es contrario al interés particular
- d. Cuando el acto no se fundamenta en los reglamentos
- e. Cuando sus motivos no existen

293. ¿En qué consiste la vía gubernativa?

- a. En la revocatoria de la decisión inicial
- b. En la interposición de los recursos ante la misma administración
- c. En la impugnación del acto ante la jurisdicción
- d. En la actuación administrativa
- e. En el recurso de queja

294. La operación administrativa es la actuación de la administración constituida por una decisión ejecutoria, seguida de su ejecución material. En consecuencia estamos frente a una operación administrativa siempre que:

- a. Exista un acto administrativo de contenido particular y concreto.
- b. Se materialicen las “vías de hecho” por la autoridad judicial.
- c. Proceda accionar contra el acto administrativo expedido por la administración.
- d. Exista una decisión administrativa que de lugar a hechos de la Admon.
- e. Proceda accionar contra la ejecución material de la administración

295. Una entidad pública expidió un acto administrativo de contenido particular y concreto, en el que negó una licencia de construcción a quien la solicitó. La decisión no le fue dada a conocer a su destinatario. En consecuencia puede afirmarse que el acto administrativo no surte efectos frente al destinatario porque:

CUESTIONARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO GENERAL
Prof. Dr. Hernán A. Olano García, MSc., PhD.

- a. No produce efectos jurídicos, es decir que carece de fuerza vinculante, mientras no se realice su publicación, notificación o comunicación.
- b. Es un acto administrativo inexistente, es decir que no ha nacido a la vida jurídica hasta tanto no se realice su publicación, notificación o comunicación.
- c. Se está violando el principio de legalidad en la expedición del acto administrativo
- d. Obliga a la administración que lo expidió, pero no al destinatario del mismo
- e. No puede interponer los recursos que la ley le otorga, dentro de los términos establecidos.

296. La operación administrativa en sentido estricto la puede demandar el particular:

- a. A través de la acción de reparación directa
- b. Mediante la acción contractual
- c. A través de la acción de restablecimiento del derecho
- d. No son susceptibles de demandar
- e. Por la vía de acción ordinaria de nulidad

297. El proceso de licitación termina:

- a. Con la firma del contrato por parte del contratista
- b. Con el acta evaluación, calificación de propuestas
- c. Con el acto administrativo que adjudica la licitación
- d. Con la aprobación de las garantías que presenta el contratista
- e. Con el perfeccionamiento del contrato administrativo

298. Cuando un acto administrativo haya creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría, podrá ser revocado siempre que:

- a. Se agote el derecho a la defensa.
- b. Se notifique al Ministerio Público.
- c. Medie el consentimiento expreso y escrito del respectivo titular.
- d. El destinatario no resulte afectado, con la decisión.
- e. El destinatario no ejerza los recursos a que tiene derecho.

299. Un acto administrativo produce efectos jurídicos cuando:

CUESTIONARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO GENERAL
Prof. Dr. Hernán A. Olano García, MSc., PhD.

- a. Se expide.
- b. Se da la publicidad establecida por la ley
- c. Se agota la vía gubernativa respecto del mismo.
- d. Se declara su legalidad por una autoridad judicial.
- e. Se dan los elementos de la existencia del acto administrativo

300. Dentro del trámite de un proceso ordinario de reparación directa, qué recurso procede de manera directa contra la fijación en lista?

- f. Apelación
- g. Queja
- h. Reposición
- i. No procede recurso alguno.
- j. Súplica

301. Para efectos de determinar la competencia del juez de conocimiento en una acción de controversias contractuales, tratándose del factor objetivo (cuantía), se debe tener en cuenta, entre otros:

- f. La suma de todas las pretensiones y el cálculo de los frutos e intereses que se causarán con posterioridad a la presentación de la demanda.
- g. La suma de todas las pretensiones, sin tener en cuenta los frutos e intereses que se causen con posterioridad a la presentación de la demanda.
- h. El valor de la pretensión mayor, sin tomar en cuenta los frutos, intereses, multas o perjuicios reclamados como accesorios que se causen con posterioridad a la presentación de la demanda.
- i. El valor de la pretensión mayor, teniendo en cuenta los frutos, intereses, multas o perjuicios reclamados como accesorios, que se causen con posterioridad a la presentación de la demanda, de manera razonada.

302. Dentro del trámite de un proceso ordinario de reparación directa derivado de una falla médica, el Magistrado ponente advierte que no son suficientes las pruebas obrantes en el expediente para efectos de dictar sentencia. Podría decretar las pruebas de oficio que se requieren para esclarecer el asunto antes de dictar sentencia de mérito?

- a. Siempre
- b. Nunca.
- c. En casos especiales
- d. Sólo en el caso que la prueba hubiera sido solicitada por una de las partes y no decretada mediante auto.

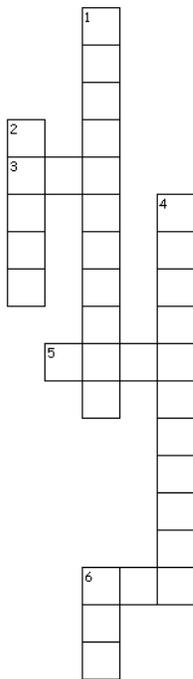
303. Dentro del trámite de un proceso ordinario de única instancia, qué recurso procede contra el auto dictado por el ponente cuando éste niega el decreto de pruebas?

- f. apelación
- g. súplica
- h. queja
- i. revisión

CUESTIONARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO GENERAL
Prof. Dr. Hernán A. Olano García, MSc., PhD.

304. ¿En qué consiste la falsa motivación del acto administrativo?.
- f. Cuando la decisión es contraria a los fundamentos de hecho que lo generan
 - g.** Cuando el acto es contrario al interés general
 - h.** Cuando el acto es contrario al interés particular
 - i. Cuando el acto no se fundamenta en los reglamentos
305. En qué consiste la vía gubernativa?
- a. En la revocatoria de la decisión inicial
 - b. En la interposición de los recursos ante la misma administración
 - c. En la impugnación del acto ante la jurisdicción
 - d. En la actuación administrativa

306. Departamentos Administrativos del Estado



Across

3.

5.

6.

Down

1.

2.

4.

6.

307. Cómo se clasifican los servidores públicos y de qué tres formas se vinculan al Estado?
308. Qué grupos marginados son protegidos por el Retén Social?
309. Cuáles fueron las implicaciones del Fallo Blanco para el nacimiento del Derecho Administrativo?
310. Dentro de los precedentes como fuentes del Derecho Administrativo, en qué consisten el apply, el follow y el distinguish?
311. Cómo ejerce el Consejo de Estado su competencias “nominadora” y “electoral”?
312. En qué asuntos debe haber concepto previo de la Sala de Consulta y Servicio Civil?
313. En el nuevo Código, hasta qué edad se puede ser Conjuez del Consejo de Estado?
314. Cuáles son las características que identifican al Estado Comunitario?
- 315.Cuál sería la razón que llevó a Vidal Perdomo a decir que el Derecho Administrativo es un “Derecho Frontera”?
316. Cuando surge el deber de aplicación uniforme de las normas y la jurisprudencia según el Código, Ley 1437?
317. Porqué la administración pública está tan ligada al término “Burocracia”?
318. Cuáles son las excepciones para ejercer cargos públicos, que son excepción a la edad de retiro forzoso?
319. Qué es un Plan Nacional de Desarrollo?
320. Cite y explique cinco de los principios generales de la planeación.
321. Qué partes integran el Plan Nacional de Desarrollo?
322. Qué es el CONPES y cómo se integra?
323. Cuáles son los tres pilares de “Prosperidad para Todos”?
324. Las locomotoras del Plan Nacional de Desarrollo, son sectores que avanzan más rápido que el resto de la economía, ¿Cuáles son?
325. Cuáles son las funciones del Vicepresidente de la República?
326. Qué funciones comunes a los ministerios establece la Ley 489?
327. Qué Ministerios fueron escindidos con la Ley 1444? ¿Qué significa escindir?
328. Qué funciones se reservan exclusivamente al Ministro Delegatario en el acto de delegación?
329. Por qué se dice que la delegación es un atenuante de la centralización?
330. Cómo son elegidos los miembros de la Junta Directiva del Banco de la República?
331. Para qué sirven específicamente las Comisiones de Regulación?
332. Cuál es la diferencia entre sector y sistema administrativo?
334. Qué implicaciones tiene la relación jerárquica?
335. En qué consiste la delegación de funciones?
336. Por qué razón se requiere de ley previa para configurar la delegación?
337. Cuáles son los principales requisitos de la delegación?
338. Mediante delegación no puede haber subdelegación de una potestad delegada. ¿Cuáles son las clases de delegación?
339. Qué tipo de relaciones se presentan entre delegante y delegado?
340. Cómo se define la avocación?
341. Cómo puede compararse la delegación con la avocación?
342. Cuáles son los principales principios que sirven a la función administrativa?
343. Qué se requiere para la creación de entidades públicas?
344. Quién es el encargado de proponer la fusión de entidades públicas?
345. En qué consiste la escisión de entidades públicas?
346. Qué es el Retén Social?
347. A qué tipos de personas cobija el retén social?
348. Cómo define la Ley 790 a la “mujer cabeza de familia sin alternativa económica”?
349. Cómo se definen las limitaciones auditiva, visual, física o mental, lo mismo que “servidor próximo a pensionarse”?

350. Cuáles son los fines de la función administrativa?
351. Quiénes son los servidores públicos?
352. Cómo se clasifican los empleos públicos?
353. Cuáles son los cargos de elección popular?
354. Qué cargos son de libre nombramiento y remoción?
355. Quiénes son los trabajadores oficiales?
356. En qué consiste la edad de retiro forzoso?
357. Qué excepciones legales se fijan a las personas que se encuentran en edad de retiro forzoso para ejercer cargos públicos?
358. La función pública como conjunto de regímenes aplicables a la administración, cómo está regulada?
359. Qué otros tipos de vinculaciones puede haber en el Estado?
360. Cuáles son los particulares que ejercen funciones públicas?
361. Qué funciones transitorias se atribuyen transitoriamente a los particulares?
362. Cuáles son las condiciones que la ley fija para el ejercicio de funciones administrativas por particulares?
363. Cómo se define la privatización?
364. Cuáles son las modalidades para el ejercicio de la judicatura?
365. Qué disposiciones regulan la existencia de los consulados honorarios?
366. Cuáles son las funciones que cumplen los cónsules honorarios?
367. Qué diferencia hay entre empleos y empleados de carrera?
368. En qué consisten los nombramientos para ingreso al servicio: Ordinario, en período de prueba, provisionalidad y propiedad?
369. Qué diferencia hay entre estabilidad e inamovilidad en el régimen de carrera administrativa?
370. Cuáles son los deberes de las autoridades en la atención al público?
371. En qué consiste el deber de información al público?
372. Qué es la denominada <puerta giratoria>?
373. De qué forma se determina constitucionalmente la responsabilidad de los servidores públicos y la manera de hacerla efectiva?
374. Qué prohibiciones especiales a las autoridades incorpora la Ley 1437?
375. En qué consiste el delito de traición a la patria o de aceptación indebida de honores?
376. Enumere algunos de los delitos contra la administración pública?
377. Cuáles son los delitos por usurpación y abuso de funciones públicas?
378. Qué delitos se tipifican en contra de los servidores públicos?
379. En qué consisten los delitos de utilización indebida de información y de influencias derivadas del ejercicio de la función pública?
380. Qué delitos contra la administración pública tipifica el Código Penal Militar?
381. La ley 1453 de 2011, Estatuto de Seguridad Ciudadana, modificó las sanciones y condenas contra los particulares que simulan funciones públicas, principalmente en lo que se concibe como <Unidad de Multa>. ¿qué es eso?
382. Cómo se define la carrera administrativa?
383. Cuáles son los sistemas específicos y cuáles los sistemas especiales de carrera administrativa?
384. Cuáles son los principios que regulan el ingreso a la carrera administrativa?
385. Cuáles son los cuatro principios que orientan la permanencia en el servicio?
386. Qué prohibiciones se fijan a los pensionados para reintegrarse al servicio oficial y cuáles son las excepciones legales?
387. En qué consiste la protección a los discapacitados y desplazados por la violencia en el sector público?
388. Qué situaciones administrativas pueden predicarse de los servidores públicos?

389. Cuándo se da el retiro definitivo del servicio y en qué modalidades?
390. Qué beneficios contempla el régimen prestacional de los servidores públicos?
391. Cómo se concibe la <evaluación del desempeño>?
392. Para qué sirven las evaluaciones del desempeño?
393. Qué es el registro público de la carrera administrativa?
394. Cómo se regula el régimen notarial?
395. Cómo se realiza el nombramiento de los notarios en propiedad?
396. A quién le corresponde la creación, supresión y fusión de los círculos de notariado y registro?
397. Qué entidad administra la carrera notarial?
398. Cuáles son los requisitos exigidos para ser notario de primera, segunda y tercera categoría?
399. Cómo se integra la fuerza pública?
400. Cómo se integran las fuerzas militares?
401. Cómo se aplica el bloque de constitucional en la normatividad policial?
402. Qué es la policía nacional?
403. En qué consiste el monopolio de las armas por parte del Estado?
404. A quién le corresponde la protección del orden público interno?
405. Quiénes están facultados para prestar el servicio de extinción de incendios?
406. Quién es el jefe de policía del municipio?
407. Quiénes son los héroes de la nación?
408. Quiénes son los Veteranos de la Fuerza Pública?
409. Quiénes son los beneficiarios de los héroes de la nación?
410. Qué beneficios tienen las empresas que vinculen a beneficiarios de los héroes de la nación?
411. Cómo se define la policía administrativa general?
412. Cómo se define la policía administrativa especial?
413. Qué es el orden público?
414. Cuáles son los elementos del orden público?
415. Qué es la ecología?
416. Qué es la moralidad pública?
417. Qué es el ornato público?
418. Qué es la salubridad pública?
419. Qué es la seguridad pública?
420. Qué es la tranquilidad pública?
421. Cuáles son los bienes protegidos por la policía administrativa?
422. Qué es el poder de policía?
423. Qué es la función de policía?
424. Qué es la actividad de policía?
425. Qué diferencias hay entre poder, función y actividad de policía?
426. Cual es la razón para decir que la función de policía es reglada?
427. Qué diferencias hay entre poder de policía principal y poder de policía subsidiario?
428. Cuáles son los medios de policía?
429. Qué es la policía judicial?
430. Cómo se definen los reglamentos, los permisos, las órdenes, el empleo de medios coercitivos y las medidas sanitarias de seguridad?
431. A quién le compete conceder y revocar permisos?
432. Cuándo se puede utilizar la fuerza por las autoridades de policía?
433. Cuáles son las principales medidas correctivas?
434. Qué disposiciones del Estatuto de Seguridad Ciudadana actualizaron la normatividad policial?

435. En qué consiste el delito “fraude a resolución judicial o administrativa de policía”?
436. Cuándo se entiende que hay flagrancia?
437. Qué medidas garantizan la seguridad ciudadana en el deporte profesional?
438. Cómo se castiga la incitación a la agresión física o verbal y daños a la infraestructura con ocasión de espectáculo deportivo?
439. Qué disposiciones resumen el parecer de la Corte Constitucional en relación con el estatuto taurino?
440. En qué consiste la ley de perros potencialmente peligrosos?
441. Cuándo se considera que un perro es potencialmente peligroso?
442. Qué facultades confiere a la SuperSalud la Ley 1384 de 2010, ley Sandra Ceballos?
443. Cuáles son las medidas sanitarias de seguridad?
444. Qué diferencia hay entre inspección, vigilancia y control?
445. Cuáles son los seis tipos de control existentes en el Estado?
446. Qué se entiende constitucionalmente por Control Fiscal?
447. En qué consiste el principio “verdad sabida y buena fe guardada”?
448. Los “controles” de la Contraloría: Fiscal, preventivo, financiero, sucesivo, gestión y de resultados, en qué consisten?
449. Cuáles son los sujetos y órganos objeto de control fiscal por la Contraloría General de la República?
- 450.Cuál es la naturaleza de la Contraloría General de la República y cual es su misión?
451. Cuáles son las atribuciones constitucionales del Contralor General de la República?
452. Cómo se elige y con qué requisitos cumplidos, al Contralor General de la República?
453. Qué función cumple la Auditoría General de la República y quién elige al Auditor?
454. Cómo se elige a los contralores departamentales, distritales y municipales?
455. Qué son los pasivos contingentes?
456. En qué consisten las normas de disciplina fiscal?
457. Qué medidas adoptó el Estatuto Anticorrupción (ley 1474) para la eficiencia y eficacia del control fiscal?
458. En qué consiste el control interno?
459. Quién designa al jefe de control interno de una entidad pública del orden nacional?
460. Cuál es el período de los jefes de control interno del nivel nacional y de los niveles territoriales (Departamental, Distrital y Municipal)?
461. Cuáles son los objetivos y características del sistema de control interno?
462. Qué es el MECI?
463. Qué es el NTCGP 1000 Versión 2009?
464. Qué controles a la publicidad recomienda el Estatuto Anticorrupción?
465. Qué es el Control Interno Disciplinario?
466. Con una línea sostenida señale desde la sanción indicada la falta disciplinaria a que corresponda:
- **Suspensión e inhabilidad especial:** **Gravísima dolosa o realizada con culpa gravísima**
 - **Multa:** **Grave culposa**
 - **Amonestación escrita:** **Leve dolosa**
 - **Suspensión:** **Leve culposa**
 - **Destitución e inhabilidad general:** **Grave dolosa o gravísima culposa**
467. ¿Quiénes son los titulares de la acción disciplinaria y de la potestad disciplinaria?
468. ¿En qué consiste el poder disciplinario preferente del Procurador General de la Nación?
469. ¿Cuál es el ámbito espacial de acción de la ley disciplinaria?

470. Qué criterios son los más comunes para la graduación de la sanción disciplinaria?
471. ¿Quiénes son los titulares de la acción disciplinaria y de la potestad disciplinaria?
472. ¿En qué consiste el poder disciplinario preferente?
473. ¿Qué es la falta disciplinaria para el CDU, Ley 734?
474. ¿Cuál es el ámbito de acción de la ley disciplinaria?
475. ¿Cómo se califican las faltas disciplinarias y cuáles son las tres clasificaciones de las faltas disciplinarias?
476. ¿Qué criterios son los más comunes para la graduación de la sanción disciplinaria?
477. Un servidor público realizó una falta gravísima dolosa. El funcionario de primera instancia, en decisión que confirmó el superior, le impuso como sanción disciplinaria la consistente en multa correspondiente a 60 días del salario básico. Se pregunta: ¿Con esta decisión cuál pudo ser el principio legal desconocido?
- A. Legalidad
 - B. Culpabilidad
 - C. Proporcionalidad
 - D. Debido proceso
 - E. Inocencia
478. Del principio de legalidad en materia disciplinaria surge como garantía:
- A. La descripción previa de la conducta disciplinable.
 - B. El reconocimiento de la dignidad humana.
 - C. La presunción de inocencia.
 - D. La gratuidad de la actuación disciplinaria.
 - E. El principio de favorabilidad.
479. Cuáles de los siguientes organismos ejercen funciones disciplinarias en única instancia:
- A. Procuraduría General de la Nación y Contraloría General de la República
 - B. Consejo de Estado y Consejo Seccional de la Judicatura
 - C. Contaduría General de la Nación y Contraloría General de la República
 - D. Consejo de Estado y Corte Suprema de Justicia
 - E. Corte Constitucional y Cámara de Representantes
480. Teniendo en cuenta que los Consejos Superiores de la Administración: Asesoran al Presidente o Ministro en la formulación, coordinación y ejecución de políticas o planes de acción, diga cuáles son presididos por el Presidente y cuáles son presididos por el ministro respectivo:
- Consejo Sectorial del Transporte.
 - Consejo Superior de Comercio Exterior (
 - Consejo Superior de Política Fiscal CONFIS.
 - Consejo Superior de Seguridad y Defensa Nacional
 - Consejo Superior del Subsidio Familiar.
 - Comisión del Proceso Oral y Justicia Pronta.
481. Cómo se define el Consejo de ministros, Sistema administrativo y sector administrativo?
482. ¿Cómo está definida la política de seguridad democrática?
483. ¿Cómo se definen: competencias administrativas y función pública?
484. Relacione cada órgano con un sector al cual pueda pertenecer:
- | | |
|------------------------------------|------------------------|
| Sector Presidencia de la República | Artesanías de Colombia |
| Sector Minas y Energía | Comcaja |

Sector Agricultura y Desarrollo Rural
Sector Comercio Industria y Turismo
Sector Salud y Protección Social

Fondo Nal. De Estupefacientes
Fondo de Inversión para la Paz
Agencia Nal. De Hidrocarburos.

485. ¿Cuáles son los Entes y los Organismos estatales Autónomos?

486. Relaciones cada órgano con un sector al cual pueda pertenecer:
- a. Sector Interior Sociedad Hotelera Tequendama
 - b. Sector Relaciones Exteriores DAS//ANI
 - c. Sector Hacienda y Crédito Público Consejo de la Academia Diplomática.
 - d. Sector Defensa Contaduría General de la Nación
 - e. Sector Seguridad Dirección Nacional de Derecho de Autor
 - f. Sector Defensa RTVNC
 - g. Sector Educación AEROCIVIL
 - h. Sector Comunicaciones Instituto Geográfico Nal. Agustín Codazzi
 - i. Sector Transporte ICFES
 - j. Sector Estadística Club Militar

487. cuáles son las instancias nacionales de planeación?

488. Qué Altos Funcionarios del Estado son elegidos por el Senado de la República y quiénes por el Congreso en Pleno:

489. En qué consiste la “Ley de Bancadas”:

490. Quién es el Supremo Director del Sector Comunicaciones; quién lo elige y para qué período?

491. Qué Altos Funcionarios del Estado son elegidos por la Cámara de Representantes y quiénes por el Congreso en Pleno:

492. Qué funcionarios poseen “Fuero Constitucional”, quién instruye la causa y quién los juzga:

493. En qué consisten los siguientes tipos de quórum: Deliberativo; Ordinario; Calificado; Especial?

494. Diga el nombre completo de las siguientes entidades del Estado:

A.N.H.:

ADPOSTAL:

AEROCIVIL:

ALMAGRARIO:

BANAGRARIO :

BANCOLDEX:

CAJANAL :

CAPRECOM:

CAR:

CIAC:

CISA:

COLCIENCIAS:

CORFIGAN:

CORMAGDALENA:

CVC:

CVS:

D.N.E.:

DANE:

DANSOCIAL:

DAPRE:

DAS:
DFP:
DIAN:
DIMAR:
DNP:
ECOPETROL:
ESAP:
ETESA:
F.N.A.:
FEN:
FIDUAGRARIA :
FIDUCOLDEX:
FINAGRO:
FINDETER:
FOGACOOOP:
FOGAFIN:
FONADE:
FONDELIBERTAD:
FONVIVIENDA:
ICA:
ICANH:
ICBF:
ICETEX:
ICFES:
IGAC:
INCI:
INCO:
INDUMIL :
INGEOMINAS:
INPEC:
INS:
INSOR:
INVEMAR:
INVIAS:
INVIMA:
ISS :
NASA KIWE:
PARQUES NACIONALES:
RTVNC:
S.I.C.:
SATENA :
SENA:
SUPERFINANCIERA:
SUPERNOTARIADO:
SUPERPUERTOS:
SUPERSERVICIOS:
SUPERSOCIEDADES:
SUPERSUBSIDIO:
SUPERVIGILANCIA:
UPME:
VECOL:

495. DIGA EL NOMBRE DE LOS MINISTROS DE:

Agricultura:

Comercio Industria y Turismo:

Comunicaciones:

Cultura:

Defensa Nacional:

Educación:

Hacienda y Crédito Público:

Interior:

Minas y Energía:

Protección Social:

Relaciones Exteriores:

Transporte

Vivienda, Ciudad y Territorio:

OTRAS 783:

PREGUNTAS ABIERTAS:

1. ¿Qué son los ministerios?
2. ¿Quién elige al Registrador Nacional de Estado Civil y para que período?

1. ¿Cuáles son las fuentes del derecho administrativo?
3. 10. ¿En qué consiste el decaimiento del acto administrativo?
4. 100. ¿Cuáles son las diferencias entre prohibiciones, inhabilidades e incompatibilidades de los servidores públicos?
5. 101. ¿A qué se le denomina carrera administrativa?
6. 102. ¿Qué es servicio público?
7. 103. ¿Cuál es el régimen jurídico de los servicios públicos?
8. 104. ¿Por qué razón se dice que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado?
9. 105. ¿Cuáles son los servicios públicos propios e impropios?
10. 106. ¿Cuáles son los servicios públicos directos e indirectos?
11. 107. ¿Cuáles son los servicios públicos primarios o esenciales y secundarios?
12. 108. ¿Cuáles son los servicios públicos obligatorios, facultativos y voluntarios del Estado?
13. 109. ¿Cuáles son los servicios públicos abiertos y restringidos?
14. 11. ¿Cuáles son los actos reglados o estrictamente vinculados?
15. 110. ¿Cuáles son los servicios públicos exclusivos y concurrentes?
16. 111. ¿Cuáles son los servicios públicos esenciales o básicos?
17. 112. ¿Cuáles son los servicios públicos domiciliarios? (Art. 14 numeral 21 Ley 142 de 1994).
18. 113. ¿Cuáles son los servicios públicos parasitarios?
19. 114. ¿Cuáles son los servicios públicos administrativos?
20. 115. ¿Cuáles son los servicios públicos industriales y comerciales?
21. 116. ¿Cuáles son los servicios públicos corporativos o profesionales?
22. 117. ¿Cuáles son los servicios públicos sociales?
23. 118. ¿Cómo está conformado el patrimonio público?
24. 119. ¿Cómo se clasifican los bienes del Estado?
 12. ¿Cuáles son los actos discrecionales o potestad discrecional?
25. 120. ¿Qué son los derechos reales administrativos?
26. 121. ¿Qué es el contrato administrativo?
27. 122. ¿Cuáles son las características del contrato administrativo?
28. 123. ¿En qué consiste la limitación de la libertad de las partes de contrato administrativo?
29. 124. ¿En qué consiste la desigualdad jurídica de las partes en el contrato administrativo?
30. 125. ¿En qué consiste la mutabilidad del contrato administrativo?
31. 126. ¿En qué consiste la subordinación jurídica del contrato administrativo?
32. 127. ¿En qué consiste la flexibilidad del contrato administrativo?
33. 128. ¿En qué consiste la extensión de los efectos del contrato administrativo?
34. 129. ¿Cuáles son los elementos esenciales del contrato administrativo?
 13. ¿Cuáles son los actos regla?
35. 130. ¿Cuáles son las formas de selección objetiva del contrato?
36. 131. ¿Qué es la licitación pública?
37. 132. ¿Qué son los pliegos de condiciones?
38. 133. ¿Enumere cuáles son las clases de contratos de la administración?
39. 134. ¿En qué consiste el contrato de obra?
40. 135. ¿En qué consiste el contrato de consultoría?
41. 136. ¿En qué consiste el contrato de prestación de servicios?
42. 137. ¿En qué consiste el contrato de concesión?
43. 138. ¿En qué consisten los contratos de encargos fiduciarios y fiducia pública?
44. 139. ¿Qué son las llamadas cláusulas excepcionales del contrato?

14. ¿Cuáles son los actos subjetivos?
45. 140. ¿En qué consiste el equilibrio financiero o ecuación contractual?
46. 141. ¿Cuál es la función de la policía?
47. 142. ¿Cuál es el poder de policía de la administración?
48. 143. ¿Qué es el derecho de policía?
49. 144. ¿Qué es la policía administrativa general?
50. 145. ¿Qué es la policía administrativa especial?
51. 146. ¿Qué es la Seguridad pública?
52. 147. ¿Qué es la tranquilidad pública?
53. 148. ¿Qué es la salubridad pública?
54. 149. ¿Qué es la moralidad pública?
15. ¿Cuáles son los actos condición?
55. 150. ¿Qué es ornato público?
56. 151. ¿Qué es el derecho penal administrativo?
57. 152. ¿Cuáles son los elementos de la responsabilidad administrativa?
58. 153. ¿En qué consiste la responsabilidad directa y la indirecta de la Administración?
59. 154. ¿En qué consiste la responsabilidad objetiva y la subjetiva?
60. 155. ¿En qué consiste la responsabilidad por culpa, falta o falla del servicio?
61. 156. ¿Cuál es la responsabilidad personal de los funcionarios?
62. 157. ¿Qué son los controles de la administración?
63. 158. ¿En qué consiste el control jerárquico?
64. 159. ¿En qué consiste el control de tutela administrativa o control gubernamental?
16. ¿Cuáles son los actos de poder, de imperio o de autoridad?
65. 160. ¿Cuál es la distinción entre el control jerárquico y el control gubernamental?
66. 161. ¿Qué se entiende por derecho público económico?
67. 162. ¿Cuáles son las ramas y los órganos de poder público?
68. 163. ¿Quién es el Presidente de la República?
69. 164. ¿Quién elige al Presidente y al Vicepresidente?
70. 165. ¿Cuáles son las funciones del Presidente como Jefe de Estado, de Gobierno, y Suprema Autoridad Administrativa?
71. 166. ¿Cuáles son entre otras, las funciones administrativas del Presidente de la República?
72. 167. ¿Quién es el Vicepresidente de la República?
73. 168. ¿Cuáles son las funciones del Vicepresidente de la República?

17. ¿Cuáles son los actos de gestión?
74. 170. ¿Cuáles son las funciones generales de los ministerios?
75. 171. El presidente del senado de la república puede celebrar contratos cuando:
76. 172. ¿Cuáles son las funciones de los Ministros?
77. 173. ¿Qué se entiende por Departamentos Administrativos?
78. 174. ¿Qué se entiende por directores de departamentos administrativos?
79. 175. ¿Cuáles son las funciones de los departamentos administrativos?
80. 176. ¿Qué se entiende por superintendencias?
81. 177. ¿Cuáles son las funciones de las superintendencias?
82. 178. ¿Qué se entiende por establecimientos públicos?
83. 179. ¿Enumere cinco Establecimientos Públicos del Orden Nacional?
18. ¿Cuáles son los actos de servicio público?
84. 180. ¿Qué son Las empresas industriales y comerciales del Estado?
85. 181. ¿Qué son Las Sociedades de Economía Mixta?
86. 182. ¿Cuáles son las entidades descentralizadas indirectas?
87. 183. ¿Qué es el Banco de la República?
88. 184. ¿Cuál es el régimen jurídico aplicable al Banco de la República?
89. 185. ¿A qué se denomina la junta directiva del Banco de la República?
90. 186. ¿Cómo está integrada la junta directiva del Banco de la República?
91. 187. ¿Cuáles son las funciones del Banco de la República?
92. 188. ¿Cuáles son las funciones del Banco de la República en relación con el Gobierno?
93. 189. ¿Cuáles son las entidades territoriales en Colombia?
19. ¿Cuáles son los actos ajenos al servicio público?
94. 190. ¿Cuales son los derechos de las Entidades Territoriales?
95. 191. ¿Qué se entiende por Departamento?
96. 192. ¿Qué se entiende por asambleas departamentales?
97. 193. ¿Quién es el Gobernador?
98. 194. ¿Qué son las Provincias?
99. 195. ¿Cuáles son los Distritos que consagra la Constitución?
100. 196. ¿Qué son los Municipios?
101. 197. ¿Cuál es la entidad fundamental de la división político administrativa del Estado?
102. 198. ¿Qué son los Concejos?
103. 199. ¿Qué se entiende por áreas metropolitanas?
2. ¿Cuál es el concepto de Administración Pública?
20. ¿Cuáles son los actos unilaterales de la administración?
104. 200. ¿Quién es el Alcalde?
105. 201. ¿Cómo está integrada la Fiscalía General de la Nación?
106. 202. ¿Cuáles son las funciones de la Fiscalía General de la Nación? (Art. 250 C.P.)
107. 203. ¿Cuáles son las funciones del Fiscal General de la Nación?
108. 204. ¿Qué es el Consejo Superior de la Judicatura?
109. 205. ¿Cuáles son las funciones del Consejo Superior de la Judicatura?
110. 206. ¿Cuáles son las autoridades electorales?
111. 207. ¿Qué es el Consejo Nacional Electoral?
112. 208. ¿Cuáles son las funciones del Consejo Nacional Electoral?
21. ¿Cuáles son los actos bilaterales de la administración?
113. 210. ¿Cuáles son las funciones del Registrador Nacional de Estado Civil?
114. 211. ¿Qué se entiende por Contraloría General de la República?
115. 212. ¿Qué entidades pertenecen al Ministerio Público? (Artículos 275 y

- 281 CP)
116. 213. ¿Quién es el Procurador General de la Nación?
117.214. ¿Quién es el Defensor del Pueblo?
118. 215. ¿Qué es la Hacienda Pública?
119. 216. ¿Qué se entiende por presupuesto Nacional?
120. 217. ¿Cómo esta constituido el sistema presupuestal?
121. 218. ¿Qué es el plan financiero?
122. 219. ¿Qué es el plan operativo de inversiones?
22. ¿Cuáles son los actos plurilaterales de la administración?
123. 220. ¿Quiénes realizan el presupuesto?
124. 221. ¿Cuáles son las tres clases de control presupuestal?
125. 222. ¿Quién ejerce el control político?
126. 223. ¿Quién ejerce el control financiero y económico?
127. 224. ¿Quién ejerce el control fiscal?
128. 225. ¿Qué se entiende por plan nacional de desarrollo?
129. 226. ¿Qué es la deuda pública?
130. 227. ¿Cuáles son las clases de deuda pública?
131. 228. ¿Qué se entiende por déficit fiscal?
132. 229. ¿Cuáles son las maneras de financiar el déficit?
23. ¿Cuáles son los actos simples?
133. 230. ¿Qué se entiende por finanzas territoriales?
134. 231. ¿Qué se entiende por situado fiscal?
135. 232. ¿Qué se entiende por déficit presupuestal?
136. 233. ¿Qué es el gasto público?
137. 234. ¿Por qué el gasto público social tiene prioridad sobre cualquier otra asignación que haga el Estado?
138. 235. ¿Qué es la planeación?
139. 236. ¿Qué es el derecho tributario?
140. 237. ¿En qué se funda el Sistema Tributario?
141. 238. ¿Qué son los tributos?
142. 239. ¿Cómo se clasifican los tributos?
24. ¿Cuáles son los actos complejos?
143. 240. ¿Cómo se clasifican los tributos ordinarios?
144. 241. ¿Cómo se clasifican los tributos extraordinarios?
145. 242. ¿Qué son las rentas de dominio público?
146. 243. ¿Qué son las tasas?
147. 244. ¿Qué son contribuciones parafiscales?
148. 245. ¿Qué son los impuestos?
149. 246. ¿Cómo se clasifican los impuestos?
150. 247. ¿Qué son los impuestos directos?
151. 248. ¿Qué son los impuestos indirectos?
152. 249. ¿Qué es la renta?
25. ¿Cuáles son los actos colectivos, colegiales o pluripersonales?
153. 250. ¿Qué es el impuesto al valor agregado?
154. 251. ¿Qué es el impuesto de aduana?
155. 252. ¿Qué es el impuesto de timbre?
156. 253. ¿Qué es el impuesto de Industria y Comercio?
157. 254. ¿Qué es el impuesto predial?
158. 255. ¿Qué es el impuesto de consumo?
159. 256. ¿Cuál es la justificación económica de los impuestos?
160. 257. ¿Cuáles son las características esenciales de los impuestos?

161. 258. ¿Cuáles son las características esenciales de las tasas?
162. 259. ¿Qué diferencia hay entre la tasa y el precio?
26. ¿Cuáles son los actos nacionales?
163. 260. ¿Cuáles son las características esenciales de las contribuciones?
164. 261. ¿Cuáles son las características de la ley tributaria?
165. 262. ¿Cuáles son las excepciones de la destinación específica de impuestos nacionales? (Art. 359 C.P.)
166. 263. ¿Qué son los aranceles?
167. 264. ¿Qué es la retención en la fuente?
168. 265. ¿Qué debe contener todo tributo?
169. 266. ¿Cuál es el sujeto activo de la obligación tributaria?
170. 267. ¿Cuál es el sujeto pasivo de la obligación tributaria?
- 171.268. ¿Cómo se clasifican los sujetos pasivos de la obligación tributaria?
172. 269. ¿Qué es: la base gravable de la obligación tributaria?
27. ¿Cuáles son los actos territoriales regionales, seccionales y locales?
173. 270. ¿Qué es el hecho gravable en la obligación tributaria?
174. 271. ¿Qué es la tarifa de la obligación tributaria?
175. 272. ¿Cuál es el principio de legalidad en el derecho tributario?
274. ¿Cómo se compone el Congreso de la República?
275. ¿Cuáles son las causales para la pérdida de investidura de los congresistas?
276. ¿Quiénes integran la fuerza pública?
277. ¿Cuáles son los límites que se imponen a los miembros de la fuerza pública?
278. ¿En qué consiste el principio de autonomía de las entidades territoriales?
279. ¿Cuáles son las condiciones para crear un Municipio y un Departamento?
280. ¿Cómo se elige a?
28. ¿Cuáles son los actos definitivos o principales?
281. ¿Explique en qué consiste el principio “Verdad sabida y buena fe guardada” en las actuaciones del Contralor General de la República?
282. ¿Por qué se dice que el proceso contencioso administrativo es preclusivo?
283. ¿En que momentos se deberán decretar y practicar pruebas en los procesos contenciosos administrativos?
284. ¿El acta de conciliación presta algún mérito ejecutivo?
285. ¿Cuál es la oportunidad probatoria, que según la mayoría jurisprudencial del Consejo de Estado, tiene el demandante en primera o única instancia del proceso ordinario contencioso administrativo?
286. ¿Cuáles son las formalidades para la celebración del contrato estatal?
287. ¿Qué se entiende por naturalización?
288. ¿Qué tiempo se requiere para solicitar la naturalización en Colombia por parte de:
289. ¿En Colombia como se puede determinar la nacionalidad?
290. ¿Cómo se recupera la nacionalidad si se ha perdido?
29. ¿Cuáles son los actos preparatorios, accesorios, instrumentales o de trámite?
291. ¿Cómo se perfecciona el vínculo de nacionalidad de un extranjero nacionalizado?
292. ¿En qué consiste el derecho de petición?
293. ¿Explique lo relacionado con la potestad tributaria de los entes territoriales?
294. ¿Cuáles son los cometidos estatales?
295. ¿Cuáles son los caracteres que enmarcan el acto administrativo?
296. ¿Cuándo pierde su fuerza ejecutoria un acto administrativo?
297. ¿Quiénes pueden iniciar las actuaciones administrativas?

298. ¿Cuáles son los requisitos generales para ejercer el derecho de petición por escrito?
299. ¿En Colombia, cuál es la naturaleza jurídica de la Carta de Naturalización? Explique la razón.
300. ¿En qué consiste el derecho de expatriación?
3. ¿Cuáles son los criterios material, territorial y temporal para determinar la competencia administrativa?
30. Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades estatales buscan:
301. ¿Quiénes son tenidos por la jurisdicción nacional de un Estado como “extranjeros privilegiados” y en qué consiste ese privilegio en materia civil, penal y administrativa?
302. ¿En qué consiste el “arbitramento privado internacional”?
303. ¿En que consiste la teoría del los “vested rights” y donde se aplica?
304. ¿En Colombia, cuáles nacionales colombianos no son ciudadanos?
305. ¿De cuáles condiciones depende la legitimidad de la expulsión del extranjero del territorio de un Estado?
306. ¿Cuándo el exhorto internacional puede ser enviado válidamente en forma directa de juez a juez?

307. ¿En qué consistía la doctrina de los estatutos para resolver los conflictos de leyes?
308. ¿Qué significa la expresión “lex rei sitae”?
309. ¿Cómo se puede anular una Carta de Naturalización ejecutoriada y en firme?
310. ¿Cuáles son los derechos mínimos que tiene un extranjero?
 31. ¿Cuáles son los actos jurisdiccionales?
311. ¿Qué ámbito legislativo tiene la teoría o doctrina de la personalidad del derecho para resolver los conflictos de leyes en materia de derecho internacional privado?
312. ¿Comúnmente, qué necesita un nacional colombiano, cualquiera que sea su edad, para salir legalmente del país?
313. ¿Cómo se crean los ministerios?
314. ¿Qué entidades se encuentran adscritas y cuáles vinculadas?
315. ¿Cuáles son los Principios y reglas generales con sujeción a las cuales el Gobierno Nacional puede modificar la estructura de los ministerios, departamentos administrativos y demás organismos administrativos del orden nacional?
316. ¿Cómo está integrada la Presidencia y Vicepresidencia de la República?
317. ¿Diga cuáles son los objetivos de los ministerios y departamentos administrativos?
318. ¿Explique la organización y funciones de las superintendencias sin Personería Jurídica?
319. ¿Explique la organización y funciones de las Unidades Administrativas Especiales - U.A.E. sin Personería Jurídica?
320. ¿Diga las funciones y características de los establecimientos públicos?
 32. ¿Por qué según la forma de exteriorizarse, los actos administrativos pueden ser expresos, verbales, simbólicos, tácitos y actos presuntos o fictos?
321. ¿Señale quien tiene la dirección y administración de los establecimientos públicos?
322. ¿Explique la calidad de los miembros de los consejos directivos de los establecimientos públicos?
323. ¿Cuál es la función principal de los consejos directivos de los establecimientos públicos?
324. ¿Quién designa al director, gerente o presidente de los establecimientos públicos?
325. ¿Explique el Régimen disciplinario de los miembros de los consejos y de los representantes legales de los establecimientos públicos?
326. ¿Hable de las unidades administrativas especiales y superintendencias con personería jurídica y su diferencia con las que no tienen?
327. ¿Explique el régimen de las empresas sociales del Estado?
328. ¿Explique el régimen de las empresas oficiales de servicios públicos?
329. ¿Explique el régimen de las empresas industriales y comerciales del Estado y sus características?
330. ¿Quién tiene la dirección y administración de las empresas industriales y comerciales del Estado?
 33. ¿Cuáles son los actos de ejecución?
331. ¿Explique el régimen de los actos y contratos de las empresas industriales y comerciales del Estado?
332. ¿Explique el régimen de la asociación de las empresas industriales y comerciales del Estado?
333. ¿Explique el régimen de la asociación entre entidades públicas.

334. Explique el régimen de constitución de asociaciones y fundaciones para el cumplimiento de las actividades propias de las entidades públicas con participación de particulares?
176. 333. Qué excepciones fija la ley para ejercer cargos con más de la edad de retiro forzoso?

335. Explique el régimen de las sociedades de economía mixta:
336. ¿Cuáles son las condiciones de participación de las entidades públicas en las sociedades de economía mixta?
337. ¿Explique el régimen de inhabilidades e incompatibilidades Los representantes legales y los miembros de los consejos y juntas directivas de los establecimientos públicos, de las empresas industriales y comerciales del Estado y de las sociedades de economía mixta?
338. ¿Explique el control de las empresas industriales y comerciales del Estado y de las sociedades de economía mixta?
339. ¿Explique la finalidad y el procedimiento de la celebración de convenios para la ejecución de planes y programas?
340. ¿Explique el control de las entidades descentralizadas indirectas y de las filiales de las empresas industriales y comerciales del Estado?
34. ¿Cuáles son los actos de oficio?
341. ¿Explique las condiciones para el ejercicio de funciones administrativas por particulares?
342. ¿Explique los requisitos y procedimientos de los actos administrativos y convenios para conferir funciones administrativas a particulares?
343. ¿Cuál es el régimen jurídico de los actos y contratos de las personas privadas que reciben el encargo de ejercer funciones administrativas?
344. ¿Cuáles son las inhabilidades e incompatibilidades de los representantes legales de las entidades privadas o de quienes hagan sus veces, encargadas del ejercicio de funciones administrativas?
345. Diga qué actos se deben publicar en el Diario oficial?
346. ¿La pérdida de la investidura configura, respecto de los congresistas, inhabilidad?
347. ¿Señale las ocho funciones no legislativas del Senado de la República?
348. ¿Cuál es la diferencia sustancial o material entre la acción de reparación directa y la de nulidad y restablecimiento del derecho previstas en el Código Contencioso Administrativo?
349. ¿En qué consiste la acción de repetición que consagra la Ley 678 de 2001?
350. ¿Cuáles son las finalidades de la acción de repetición?
35. ¿Cuáles son los actos que necesitan petición?
351. ¿Cuándo es obligatoria la acción de repetición?
352. ¿cuándo existe una conducta dolosa que genere acción de repetición?
353. ¿Cuándo hay conducta gravemente culposa de un agente del Estado?
354. ¿Qué jurisdicción es competente para conocer de la acción de repetición?
355. ¿Qué organismos están legitimados para ejercer la acción de repetición y en qué plazo?
356. ¿Puede desistirse una acción de repetición?
357. ¿Cuál es el procedimiento para tramitar una acción de repetición?
358. ¿En qué momento caduca la acción de repetición?
359. ¿Puede darse la conciliación judicial en los procesos de repetición?
360. ¿Puede presentarse una conciliación extrajudicial en los procesos de repetición?
36. ¿Cuáles son los actos sancionatorios?
361. ¿Cómo se cuantifica una condena en una acción de repetición?
362. ¿Cómo procede la ejecución en caso de condenas o conciliaciones judiciales en acción de repetición?
363. ¿En qué consiste la sentencia de ejecución en llamamiento en garantía y su conciliación extrajudicial?

364. ¿Existe algún tipo de inhabilidad sobreviniente para el funcionario, ex servidor o contratista condenado en un proceso de repetición?
365. ¿En qué consiste el proceso de llamamiento en garantía?
366. ¿Cuándo es procedente el llamamiento en garantía?
367. ¿Puede existir conciliación en un llamamiento en garantía?
368. ¿Cuál es el contenido de la condena en un proceso de repetición?
369. ¿Son procedentes las medidas cautelares en un proceso de acción de repetición?
370. ¿Cuál es la oportunidad para las medidas cautelares en un proceso de acción de repetición?
37. ¿Cuáles son los actos de control?
371. ¿Puede existir embargo y secuestro de bienes sujetos a registro en una acción de repetición?
372. ¿Pueden existir recursos en el trámite del proceso de repetición?
373. ¿Cuáles son las causales de levantamiento de las medidas cautelares en un proceso de repetición?
374. ¿Qué asuntos son susceptibles de conciliación en materia contencioso administrativa?
375. ¿Cómo debe proferirse la declaratoria de caducidad de un contrato?
376. ¿Cuáles son las causales para decretar la caducidad o la liquidación unilateral del contrato?
377. ¿Cuándo es procedente la conciliación administrativa prejudicial?
378. ¿Cuándo quedan en firme los actos administrativos?
379. ¿Ante quien se adelantan las conciliaciones extrajudiciales en materia de lo contencioso administrativo?
380. ¿Qué ha de contener la petición de conciliación extrajudicial en materia contencioso administrativa?
38. ¿Cuáles son los actos de autorización y aprobación?
381. ¿Cuál es el trámite a la conciliación extrajudicial en materia contencioso administrativa?
382. ¿Cómo se desarrolla una audiencia de conciliación en materia contencioso administrativa?
383. ¿Puede suspenderse una audiencia de conciliación?
384. ¿Qué ocurre si no asisten las partes a la audiencia de conciliación?
385. ¿A quién corresponde la competencia para aprobar o improbar el acuerdo conciliatorio?
386. ¿En qué consiste el principio de Coordinación?
387. ¿En qué consiste la firmeza del Acto Administrativo?
388. ¿Cómo se agota la vía gubernativa?
389. ¿En qué consiste el carácter ejecutivo y ejecutorio de los actos administrativos?
390. ¿Cómo se puede dar ejecución por el obligado?
39. ¿Cuáles son los actos de admisión y concesión?
391. ¿Cuándo pierden su fuerza ejecutoria los actos administrativos?
392. ¿Existe alguna excepción a la pérdida de ejecutoriedad de los actos administrativos?
393. ¿Cuáles son las obligaciones a favor del Estado que prestan mérito ejecutivo?
394. ¿Cuál es la Oportunidad y momento para la presentación de los recursos de la vía gubernativa?
395. ¿Qué requisitos deben llenar los recursos de la vía gubernativa?

396. ¿Puede rechazarse un recurso ordinario de agotamiento de la vía gubernativa?
397. ¿Puede desistirse del recurso de agotamiento de la vía gubernativa?
398. ¿Cuál es el efecto en el que se conceden los recursos de agotamiento de la vía gubernativa?
399. ¿Cuándo procede el recurso de reposición?
400. ¿Qué actos son susceptibles de ser apelados?
4. Dentro de las formas de organización política, ¿Qué diferencias hay entre centralización, descentralización, desconcentración y delegación de funciones?
40. ¿Cuáles son los actos de dispensa y de renuncia?
401. ¿En qué consiste el recurso de queja?
402. ¿En qué consiste el recurso ordinario de súplica?
403. ¿Cuándo procede la Consulta?
404. ¿Cuándo procede el recurso extraordinario de revisión?
405. ¿Quién es el competente para conocer de los recursos contra fallos del Consejo de Estado?
406. ¿Cuál es el término para interponer el recurso extraordinario de revisión?
407. ¿Cuáles son las causales para interponer el recurso extraordinario de revisión?
408. ¿Cuáles son los requisitos para interponer el recurso extraordinario de revisión?
409. ¿En qué consiste la necesidad de caución?
410. ¿Qué trámite sigue a la prestación de la caución?
41. ¿Cuáles son los actos punitivos?
411. En qué consiste el recurso extraordinario de súplica?
412. ¿En qué consiste la comparecencia de las entidades públicas en los procesos contencioso administrativos?
413. ¿En qué consiste el error jurisdiccional?
414. ¿Cuál es el Deber y forma de la notificación personal?
415. ¿Cuándo ha de hacerse la notificación por edicto?
416. ¿En qué consiste la publicidad de las decisiones?
417. ¿Cuándo se entienda que hay falta o irregularidad de las notificaciones?
418. ¿Cuál es el Objeto de la jurisdicción de lo contencioso administrativo?
419. ¿Cuál es la oportunidad para resolver los recursos de reposición y de apelación?
420. ¿Cuál es el término para la práctica de pruebas en la vía gubernativa?
42. ¿Cuáles son los actos de registro, certificación, notificación, etc.?
421. ¿Cuál ha de ser el contenido de la decisión en la vía gubernativa?
422. ¿Qué calidades se exigen para ser Conjuer del Consejo de Estado?
423. ¿Ante quién se posesionan los Conjuerces del Consejo de Estado?
424. ¿Cuáles son las atribuciones del Presidente del Consejo de Estado?
425. ¿Cómo se integra el Despacho del Consejero de Estado?
426. ¿Cuál es el Órgano oficial del Consejo de Estado?.
427. ¿Cuáles son las calidades para ser Consejero de Estado?
428. ¿Cómo se elige a los Consejeros de Estado?
429. ¿Cuál es el trámite de apelación de las sentencias en el Consejo de Estado?
430. ¿Pueden ser apelados los autos emitidos por el Consejo de Estado?
43. ¿Cuáles son los actos constitutivos?
431. ¿Pueden solicitarse pruebas en la segunda instancia ante el Consejo de Estado?

432. ¿Cómo se elige a los dignatarios del Consejo de Estado?
433. ¿Qué tipos de quórum existen en el Consejo de Estado?
434. ¿Cómo se realiza la Firma de providencias, conceptos, dictámenes y salvamentos de voto?
435. ¿Puede haber asistencia de funcionarios públicos a las deliberaciones del Consejo de Estado?
436. ¿Cómo se realiza comunicación de los conceptos y dictámenes del Consejo de Estado?
437. ¿Pueden intervenir los consejeros de Estado en el Congreso?
438. ¿Puede el Consejo de Estado imponer sanciones correccionales?
439. ¿Qué recursos existen contra las sanciones del Consejo de Estado?
440. ¿Puede el Consejo de Estado realizar una comisión para la práctica de diligencias?
44. ¿Cuáles son los meros actos administrativos?
441. ¿Cómo se ejercen las labores del Consejo de Estado en vacaciones?
442. ¿Qué derechos, preeminencias y prerrogativas de los consejeros de Estado y de los magistrados de los tribunales administrativos?
443. ¿Quién concede Licencias y permisos a los consejeros de Estado y magistrados?
444. ¿Cuál es la competencia de los tribunales administrativos en única instancia?
445. ¿Cuál es la competencia de los Tribunales Administrativos en Primera Instancia?
446. ¿Cuál es la Competencia de los tribunales administrativos en segunda instancia?
447. ¿Cómo se fija la competencia de los tribunales administrativos cuando la Nación es parte demandante?
448. ¿De qué asuntos conocen los jueces administrativos en única, primera y segunda instancia?
449. ¿Cómo se fija la competencia por razón del territorio?
450. ¿Cómo se fija la competencia por razón de la cuantía?
45. ¿En qué consiste el principio de legalidad del acto administrativo?
451. ¿Existe alguna posibilidad de demanda ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo contra actos particulares?
452. ¿Cuál es el término de caducidad de las acciones contencioso-administrativas?

453. ¿Puede existir la Individualización de las pretensiones en una acción contencioso-administrativa?
454. ¿Cuál es la forma de la demanda y de sus anexos?
455. ¿Qué ocurre si se trata de demanda de impuestos, tasas, contribuciones o multas que se exijan o de créditos definitivamente liquidados a favor del tesoro público?
456. ¿Qué ocurre si el demandante invoca Normas jurídicas de alcance no nacional?
457. ¿Cómo debe presentarse una demanda ante la jurisdicción de lo contencioso-administrativo?
458. ¿Cuándo se inadmite o rechaza la demanda contencioso-administrativa?
459. ¿Qué ha de contener el escrito de contestación de una demanda contencioso-administrativa?
460. ¿En qué consiste la demanda de reconvencción?
46. ¿En qué consiste el control de legalidad?
461. ¿Puede existir acumulación de pretensiones y de procesos en materia contencioso administrativa?
462. ¿Cuáles son las políticas de desarrollo administrativo?
463. ¿Cuáles son los componentes del plan nacional de formación y capacitación?
464. ¿Cuándo se presenta la Teoría de la Imprevisión?
465. ¿Cuándo es procedente la aplicación de la Teoría de la Imprevisión?
466. ¿En qué consiste el Hecho del Príncipe?
467. ¿Cuáles son las funciones de los consejos directivos de los establecimientos públicos?
468. ¿Cómo se integran las juntas directivas de las empresas estatales?
469. ¿Cuáles son las funciones de las juntas directivas de las empresas industriales y comerciales del Estado?
470. ¿Puede haber Intervención de terceros en los procesos de simple nulidad?
47. ¿Cuáles son las causales de ilegalidad o anulación?
471. ¿Puede haber audiencias públicas en los procesos contencioso administrativos?
472. ¿Cómo se produce en lo contencioso administrativo la Perención del proceso?
473. ¿Quién representa a las personas de derecho público?
474. ¿Cómo se notifica el auto admisorio de la demanda a las entidades públicas y las privadas que ejerzan funciones públicas?
475. ¿Cuál es el ámbito de la jurisdicción Ordinaria en los procesos contencioso administrativos?
476. ¿Qué debe contener el auto admisorio de la demanda contencioso administrativa?
477. ¿Se puede aclarar o corregir la demanda contencioso administrativa?
478. ¿Cuál es el período probatorio en el proceso contencioso administrativo?
479. ¿Cuál es el término de los traslados para alegar?
480. ¿En qué consiste la denuncia del pleito, llamamiento en garantía y reconvencción en el proceso contencioso-administrativo?
48. ¿Cuándo hay incompetencia?
481. ¿Puede haber en lo contencioso administrativo allanamiento de la demanda y/o transacción?
482. ¿Cómo se resuelven los conflictos de competencia entre los tribunales administrativos?

483. ¿Cómo se resuelven los conflictos entre la jurisdicción en lo contencioso administrativo y la ordinaria?
484. ¿Cuál es el procedimiento de suspensión provisional ante el Consejo de Estado?
485. ¿Cuál es el procedimiento de suspensión provisional ante los tribunales?
486. ¿Está autorizada la reproducción del acto suspendido?
487. ¿Pueden proponerse las excepciones de fondo en la contestación de la demanda contencioso administrativa?
488. ¿Cuáles son las causales de recusación e impedimento para los Consejeros, Magistrados y Jueces Administrativos?
489. ¿Cuál es el trámite de los impedimentos ante la jurisdicción contencioso administrativa?
490. ¿Cuál es el trámite de las recusaciones ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo?
 49. ¿Qué son vicios en la voluntad del sujeto?
491. ¿Cuál es el trámite de los incidentes ante la jurisdicción contencioso administrativa?
492. ¿Cuál es el trámite, preclusión y efectos de los incidentes ante la jurisdicción contencioso administrativa?
493. ¿Cuáles son las pruebas admisibles ante la jurisdicción contencioso administrativa?
494. ¿Pueden decretarse pruebas de oficio en los procesos contencioso administrativos?
495. ¿Cuál es el contenido de la sentencia en los procesos contencioso administrativos?
496. ¿Puede haber condena en costas en los procesos contencioso administrativos?
497. ¿Puede haber condena en abstracto en los procesos contencioso administrativos?
498. ¿Cómo se notifican los fallos en los procesos contencioso administrativos?
499. ¿Son obligatorias las Sentencias ejecutoriadas en lo contencioso administrativo?
500. ¿Cómo se ejecuta un fallo contencioso administrativo?
 5. ¿Cuál es la noción de acto administrativo?
 50. ¿Qué son vicios de forma y qué de procedimiento?
501. ¿Cómo opera la cosa juzgada en lo contencioso administrativo?
502. ¿Cuál es la efectividad de las condenas contra las entidades públicas?
503. ¿Cuáles son las funciones del Ministerio Público en la vía jurisdiccional contencioso administrativa?
504. ¿Cómo se designa a los fiscales ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo?
505. ¿Qué prohibiciones e incompatibilidades existen para los agentes del Ministerio Público?
506. ¿Cuáles son las atribuciones del Ministerio Público en los procesos contencioso administrativos?
507. ¿Cuáles son las atribuciones del Ministerio Público ante el Consejo de Estado?
508. ¿Qué impedimentos y recusaciones se predicán de los agentes del Ministerio Público?
509. ¿Cómo se liquidan las condenas en los procesos contencioso administrativos?

510. ¿En qué consiste el trámite de revocación directa?
51. ¿Qué es desvío o desviación del poder?
511. ¿En qué consiste la revocación de actos de carácter particular y concreto?
512. ¿Cuál es el procedimiento para la revocación de actos de carácter particular y concreto?
513. ¿Cuál es la oportunidad y trámite de los impedimentos de los agentes del Ministerio Público?
514. ¿Cuáles son los deberes y facultades del Ministerio Público?
515. ¿Cuáles son los requisitos especiales para adelantar una acción contencioso administrativa?
516. ¿Qué ocurre cuando hay derechos de petición incompletos?
517. ¿En qué consiste la citación de terceros?
518. ¿Quién asume el costo de las citaciones y publicaciones?
519. ¿En qué consiste el derecho a la información?
520. ¿En qué consisten las consultas como modalidad del derecho de petición?
52. ¿Qué es la ilegalidad en relación con el objeto?
521. ¿En qué consiste el deber de comunicar?
522. ¿En qué consiste el proceso de formación y examen de expedientes?
523. ¿En qué consiste la garantía de imparcialidad?
524. ¿Cómo se realiza el trámite interno de peticiones?
525. ¿En qué consisten las decisiones discrecionales?
526. ¿Cuándo se produce la caducidad respecto de las sanciones?
527. ¿Cuáles son las causales de mala conducta de los funcionarios, así como las sanciones disciplinarias aplicables?
528. ¿Cuáles son los actos y hechos que dan lugar a responsabilidad?
529. ¿Cuál es la jurisdicción competente para conocer de la responsabilidad conexas?
530. ¿Cuál es el procedimiento de ejecución de políticas monetarias, cambiarias y de crédito?
53. ¿Qué es la falsa motivación?
531. ¿Cuáles son los principios orientadores de las actuaciones administrativas?
532. ¿Cuáles son las funciones de los Viceministros?
533. ¿Cuáles son las funciones de los Jefes o Directores de las Unidades Ministeriales?
534. ¿Cuáles son las entidades descentralizadas del orden nacional?
535. ¿Para qué sirven las Comisiones de Regulación?
536. ¿Cómo se crean las entidades descentralizadas?
537. ¿Cuáles son los sectores administrativos?
538. ¿En qué consisten los sistemas administrativos?
539. ¿Para qué sirven las Comisiones Intersectoriales?
540. ¿Cómo se integra el Consejo de Ministros?
54. ¿En qué consiste la vía gubernativa?
541. ¿Cuál es el mecanismo para la creación de organismos y entidades administrativas?
542. ¿Quiénes son los delegados oficiales ante los consejos directivos de las entidades públicas?
543. ¿Qué principios han de seguirse para instaurar acciones de grupo?
544. ¿Cómo se define el proceso de responsabilidad fiscal?
545. ¿Cuáles son los Principios orientadores de la acción fiscal?
546. ¿Qué se entiende por gestión fiscal?
547. ¿Cuál es el objeto de la responsabilidad fiscal?

548. ¿Cuáles son los elementos de la responsabilidad fiscal?
549. ¿Qué se entiende por daño patrimonial al Estado?
550. ¿Cómo se da inicio al proceso de responsabilidad fiscal?
55. ¿En qué consisten los recursos de reposición, apelación y queja?
551. ¿En qué momento caduca o prescribe el proceso de responsabilidad fiscal?
552. ¿Qué es la Comisión Nacional para la Moralización?
553. ¿Quién conoce de los procesos de pérdida de investidura contra
Congresistas?
554. ¿Cuál es el trámite de los procesos por pérdida de investidura?
555. ¿Cómo se define por la ley el llamado “Conflicto de intereses”?
556. ¿Qué recursos caben en el trámite del proceso de pérdida de investidura?
557. ¿Cuándo procede la audiencia de conciliación en el proceso contencioso
administrativo?
558. ¿Cuáles son los efectos de la conciliación administrativa?
559. ¿Qué son los comités de conciliación?
560. ¿Cómo se integran los comités de conciliación del sector público?
56. ¿En qué consiste el silencio administrativo?
561. ¿Cuáles son las funciones de los comités de conciliación?
562. ¿Cuál es el objeto de la fusión de entidades u organismos nacionales y de
ministerios?
563. ¿En qué momento se puede disponer la fusión de entidades u organismos
nacionales?
564. ¿Qué se entiende por “motivos de utilidad pública”?
565. ¿En qué consiste la conformidad de la expropiación con los planes de
ordenamiento territorial?
566. ¿En qué consiste el procedimiento de enajenación voluntaria?
567. ¿Cuál es el procedimiento para una expropiación?
568. ¿Cuáles son las condiciones de urgencia que motivan una expropiación?
569. ¿Cómo se realiza la indemnización y cuál es la forma de pago en la
expropiación por vía administrativa?
570. ¿Cuándo se decide realizar una expropiación por vía administrativa?
57. ¿Cuáles son las clases de silencio administrativo?
571. ¿Cuáles son los efectos de la decisión de expropiación por vía
administrativa?
572. ¿Cómo se tramita la acción especial contencioso-administrativa contra la
decisión de expropiación por vía administrativa?
573. ¿En qué consiste la llamada “Participación en la Plusvalía?
574. ¿Cuáles son los hechos generadores de la participación en la plusvalía?
575. ¿Qué se entiende por Veedurías ciudadanas?
576. ¿Quiénes están facultados para crear veedurías ciudadanas?
577. ¿Cuál es el objeto de las veedurías ciudadanas?
578. ¿Cuál es el ámbito del ejercicio de la vigilancia de las Veedurías ciudadanas?
579. ¿Cuáles son los objetivos de las veedurías ciudadanas?
580. ¿Cuáles son los principios rectores de las veedurías ciudadanas?
58. ¿Qué es la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo?
581. ¿Cuáles son las funciones de las veedurías ciudadanas?
582. ¿Cuáles son los derechos de las veedurías ciudadanas?
583. ¿Cuáles son los deberes de las veedurías ciudadanas?
584. ¿Qué impedimentos existen para ser Veedor?
585. ¿Cuál es el trámite para la impugnación de acciones constitucionales ante el
Consejo de Estado?

586. ¿Cuál es el trámite de las acciones de tutela ante la Corte Suprema de Justicia?
587. ¿Cuáles son los principios rectores de la política de racionalización, estandarización y automatización de trámites, a fin de evitar exigencias injustificadas a los administrados?
588. ¿Cuáles son los derechos de las personas en sus relaciones con la administración pública?
589. ¿Cuál es el día del concejal municipal?
590. Es improcedente la conciliación para solucionar las controversias o litigios administrativos que se tramiten a través de UNA de las siguientes acciones:
59. ¿Quiénes son competentes en la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo?
591. La caducidad administrativa declarada al contrato administrativo es:
592. ¿Se puede reconocer la compensación en dinero de las vacaciones a los trabajadores del sector privado y a los empleados y trabajadores de la administración pública en sus diferentes órdenes y niveles?
593. El control que ejerce la Administración Central sobre las entidades descentralizadas es:
594. Para lograr la supresión de la Comisión Nacional de Televisión se requiere de:
595. La figura de la descentralización por colaboración se presenta cuando:
596. De acuerdo con la doctrina y la jurisprudencia, acto administrativo desde el punto de vista material se puede definir como la manifestación unilateral:
597. La Operación Administrativa supone:
598. La Empresa Distrital de Teléfonos, al hacer unos trabajos de ampliación de redes, dejó sin relleno unas excavaciones que están poniendo en peligro la integridad de las personas que transitan por el sector. Los vecinos se han dirigido a la E.D.T. sin resultados positivos. Si a Usted los vecinos del sector lo contratan como asesor, les recomendaría instaurar:
599. A Julio, jefe de la oficina de prensa de la alcaldía, se le deteriora el computador asignado, porque hace tres años que lo utiliza sin que jamás haya hecho solicitud de mantenimiento, estando obligado a hacerlo; la administración municipal se ve afectada patrimonialmente. De acuerdo con lo anterior, la situación jurídica de Julio es que:
600. Los tratados de comercio, negociados en el interior de los organismos de integración económica, se caracterizan frente a otros instrumentos internacionales, por:
6. ¿Cuáles son las formas del acto administrativo?
60. ¿Qué es el Consejo de Estado?
601. ¿Cuáles son los principios de la función pública?
602. ¿Qué es la acción de lesividad?
603. ¿Ante qué estamos cuando se genera el fenómeno del silencio administrativo?
604. ¿Si un acto administrativo que impone una multa a un ciudadano, no se le notifica, qué podríamos decir de ese acto?
605. ¿Mediante qué tipo de acción se surte el control jurisdiccional de los Decretos Reglamentarios del Presidente de la República?
606. ¿Cuál es el objeto de la regulación de la carrera administrativa?
607. ¿Qué empleos, de acuerdo con lo previsto en la Constitución Política y la ley, hacen parte de la función pública?
608. ¿Qué se entiende por sistemas específicos de carrera administrativa?

609. ¿Cuáles son los sistemas específicos de carrera existentes actualmente en Colombia?
610. ¿A quién le corresponde ejercer la inspección y vigilancia de los sistemas de carrera administrativa?
61. ¿Cómo se compone el Consejo de Estado?
611. ¿Qué ocurre cuando hay cambios en la naturaleza de los empleos de carrera administrativa?
612. ¿Qué es el empleo público?
613. ¿Cuáles son los tipos de nombramiento para un empleo público?
614. ¿Cómo se proveen los nombramientos para un empleo público?
615. ¿En qué consiste el “encargo” de un empleo público?
616. ¿Cómo se proveen los empleos por vacancia temporal?
617. ¿Puede comisionarse a un empleado de carrera para desempeñar empleos de libre nombramiento y remoción o de período?
618. ¿Qué empleos públicos son considerados de naturaleza gerencial?
619. ¿Qué comprende la gerencia pública?
620. ¿Qué es el banco de éxitos?
62. ¿Qué asuntos conoce la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado?
621. ¿En que consiste el premio nacional de alta gerencia?
622. ¿Cuál es el objeto del sistema nacional de control interno y su diferencia con el control interno disciplinario?
623. ¿Qué es la Escuela de Alto Gobierno?
624. ¿Qué tipo de empleados públicos son los destinatarios de las normas de carrera administrativa?
625. ¿A quien corresponde la vigilancia de los sistemas de carrera administrativa?
626. ¿Qué es la carrera administrativa?
627. ¿Qué principios que orientan el ingreso y el ascenso a los empleos públicos de carrera administrativa?
628. ¿En qué consisten los concursos de carrera administrativa y quién los organiza?
629. ¿Cuáles son las etapas de un concurso de méritos?
630. ¿Cómo se convoca un concurso de méritos?
63. ¿Qué asuntos conoce la Sala de lo Contencioso Administrativo?
631. ¿Cómo se resuelven las reclamaciones de los participantes en los concursos de méritos?
632. ¿Cuál es el procedimiento de ingreso a los cargos públicos de naturaleza gerencial?
633. ¿En qué consisten los llamados “Acuerdos de gestión” de los gerentes públicos?
634. ¿Cómo se protege el principio de la “maternidad reforzada” en el sector público?
635. ¿Conforme a qué principios se desarrolla la función administrativa?
636. ¿Cuáles son las finalidades de la función administrativa?
637. ¿Qué deben buscar las autoridades administrativas con los principios de coordinación y colaboración?
638. ¿Qué entiende por sistema de desarrollo administrativo?
639. ¿En que está fundamentado el sistema de desarrollo administrativo?

640. ¿Quiénes conforman los comités sectoriales de desarrollo administrativo, quien lo preside?
64. ¿Qué conocen las cinco secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo?
641. ¿Qué es el Sistema General de Información Administrativa del Sector Público?
642. ¿Diga cuál es el régimen de las sociedades públicas?
643. ¿A quiénes corresponde la orientación, control y evaluación general de las actividades de los organismos y entidades administrativas?
644. ¿Qué empleos son de carrera administrativa y cuáles excepcionalmente no lo son?
645. ¿Qué es la Comisión Nacional del Servicio Civil?
646. ¿Cómo se integra la Comisión Nacional de Servicio Civil?
647. *¿Quién designa a los miembros de la Comisión Nacional de Servicio Civil?*
648. ¿Expresar con qué propósito se delegan unas funciones y cuáles son los funcionarios a los que se puede delegar?
649. ¿Enuncie las funciones que no se pueden delegar?
650. ¿Explique la delegación frente la responsabilidad en la contratación?
65. ¿Qué asuntos conoce la Sala Plena del Consejo de Estado?
651. Explique la delegación entre entidades públicas. ¿Es factible?

652. ¿Explique el Régimen de los actos y contratos?
653. ¿Explique la transformación de las sociedades en empresas?
654. ¿Qué régimen le es aplicable a los miembros de la Comisión Nacional del Servicio Civil?
655. ¿Cuáles son los principios que orientan la permanencia en el servicio?
656. ¿En qué consiste la protección a los discapacitados y desplazados por la violencia en el sector público?
657. ¿Cuáles son las atribuciones relacionadas con la responsabilidad de la administración de la carrera administrativa?
658. ¿Cuáles son las funciones de la Comisión Nacional del Servicio Civil relacionadas con la vigilancia de la aplicación de las normas sobre carrera administrativa?
659. ¿Cuál es la organización y estructura de la Comisión Nacional del Servicio Civil?
660. ¿Cuáles son los órganos de dirección y gestión del empleo público y la gerencia pública?
66. ¿Cómo se compone la Sala Plenísima del Consejo de Estado?
661. ¿Qué es el Sistema General de Información Administrativa del Sector Público?
662. ¿Cuáles son las causales del retiro del servicio público?
663. ¿Cómo deberán realizarse las reformas en las plantas de personal?
664. ¿Puede haber empleos públicos en la administración?
665. ¿Cuáles son las modalidades de vinculación al servicio público?
666. ¿Qué es el Registro Público de la Carrera Administrativa?
667. ¿Cuáles son los objetivos de la capacitación para los empleados públicos?
668. ¿En qué consiste la evaluación del desempeño?
669. ¿Para qué sirven las evaluaciones del desempeño?
670. ¿A quién le corresponde evaluar a los servidores públicos?
67. ¿Cómo se compone la Sala de Gobierno del Consejo de Estado?
671. ¿Cuándo se pierden los derechos de carrera administrativa?
672. ¿Qué ocurre cuando un empleado de carrera no obtiene una calificación satisfactoria?
673. ¿Qué derechos poseen los empleados de carrera administrativa en una reestructuración?
674. ¿En qué consiste el procedimiento anti trámites en los formularios oficiales?
675. ¿Cómo se puede notificar un acto administrativo?
676. ¿En qué consiste la adopción de medios tecnológicos en la administración?
677. ¿En qué consiste la llamada “publicidad electrónica” de la administración?
678. ¿Qué información está obligada a prestar cualquier entidad pública?
679. ¿En qué consiste la obligación de atender al público?
680. ¿Para qué se usa el correo por las entidades públicas?
68. ¿Qué conocen los Tribunales Administrativos?
681. ¿En qué consiste la prohibición de exigir requisitos adicionales?
682. ¿En qué consiste la prohibición de exigencia de comprobación de pagos anteriores a la administración?
683. ¿En qué consiste el trámite de la “supervivencia”?
684. ¿En qué consiste la solicitud oficiosa de las entidades de la Administración pública?
685. ¿En qué consiste el “derecho de turno”?

686. ¿En qué consiste la prohibición de cobros no autorizados?
687. ¿Qué beneficios tienen los servidores públicos por perseguir los pagos para la Administración?
688. ¿Están suprimidas las cuentas de cobro en las entidades estatales?
689. ¿Se siguen usando “sellos” en la administración pública?
690. ¿En qué consiste la publicidad y notificación de los actos de registro?
69. ¿En qué consiste la vía jurisdiccional o vía de acción?
691. ¿Quién realiza el deslinde y amojonamiento de las entidades territoriales?
692. ¿En qué consiste el formulario único?
693. ¿Quiénes tienen derecho a recibir los beneficios como desplazados?
694. ¿Cómo se puede registrar una asociación indígena?
695. ¿Pueden corregirse los errores e inconsistencias en las declaraciones y recibos de pago en impuestos?
696. ¿Puede la Administración Tributaria requerir informaciones y pruebas de los contribuyentes?
697. ¿Cuál es el trámite para la transferencia de dominio de los bienes fiscales?
698. ¿Cómo se reglamenta el reconocimiento de cesantías definitivas o parciales a los trabajadores y servidores del Estado, así como su oportuna cancelación?
699. ¿Pueden los funcionarios públicos retirar sus cesantías?
700. ¿Cómo se protege a los miembros de la fuerza pública secuestrados?
7. ¿Qué se requiere para la existencia y validez del acto administrativo?
70. ¿Cuáles son las acciones en lo contencioso administrativo?
701. ¿En qué consiste el informe de gestión?
702. ¿Cómo debe efectuarse dicho informe de gestión?
703. ¿Qué debe contener el informe de gestión?
704. ¿De qué responsabilidad son titulares los servidores que no presentan su informe de gestión?
705. ¿Cuáles son los requisitos para ser Juez Administrativo?
706. ¿Cuál es el procedimiento para el reparto de procesos a los jueces administrativos?
707. ¿Quiénes realizan el reparto a los jueces administrativos?
708. ¿Cómo se agrupan para reparto a los jueces administrativos los distintos procesos?
709. ¿En qué momento se realiza el reparto?
710. ¿En qué momento se puede realizar compensaciones en el reparto?
71. ¿Cuáles son las acciones especiales o extraordinarias en lo contencioso administrativo?
711. ¿Cuál es el régimen contractual de las empresas públicas?
712. ¿Qué es la contratación directa?
713. ¿Qué denominación recibe los organismos o dependencias del Estado a los que la ley otorga capacidad de celebrar contratos?
714. ¿Cuáles son los principios de contratación estatal?
715. ¿Cuáles son las causales de nulidad absoluta de un contrato estatal?
716. ¿Cuáles son las condiciones para que a los contratos estatales se le apliquen las disposiciones comerciales?
717. ¿Con quiénes no pueden celebrar contratos los ministerios?
718. ¿Los contratos que se celebren en Colombia y deban ejecutarse o cumplirse en el extranjero, a que ley deben someterse?
719. ¿Cómo se perfecciona el contrato estatal?
720. ¿En qué consiste la audiencia de adjudicación?

72. ¿En qué consiste la acción de nulidad?
721. ¿En qué consiste el deber de selección objetiva?
722. ¿En qué consiste el sistema de conformación dinámica de la oferta?
723. ¿En qué consiste la consulta de precios o condiciones del mercado?
724. ¿Puede haber *anticipos* en la contratación?
725. ¿En qué consisten los llamados “estudios previos”?
726. ¿Pueden permitirse *veedurías ciudadanas en la contratación estatal*?
727. ¿Cuál debe ser el contenido mínimo de los pliegos de condiciones o términos de referencia?
728. ¿Cuál es la menor cuantía para la celebración de los contratos?
729. ¿Cuál es el sistema de conformación dinámica de la oferta y de su adjudicación?
730. ¿En qué consiste la equivalencia funcional?
73. ¿En qué consiste la acción de nulidad y restablecimiento del derecho?
731. ¿Cómo se protege a los empleados de los contratistas del Estado?
732. ¿Cómo se salvaguarda la información del proceso de contratación?
733. ¿Cómo se conserva la información de los procesos de selección?
734. ¿Pueden celebrarse contratos de prestación de servicios profesionales, o para la ejecución de trabajos artísticos que sólo puedan encomendarse a determinadas personas naturales o jurídicas o para el desarrollo directo de actividades científicas o tecnológicas?
735. ¿Cuál es el procedimiento para los contratos interadministrativos?
736. ¿Cuáles son las *Reglas para la celebración de contratos con organismos multilaterales*?
737. ¿Cómo se determina la cuantía de los contratos de seguro?
738. ¿Puede efectuarse la *contratación directa cuando no exista pluralidad de oferentes*?
739. ¿Cómo se efectúan *los contratos de prestación de servicios de salud*?
740. ¿Pueden celebrarse audiencias en los procesos de selección por medios electrónicos?
74. ¿En qué consiste la acción de reparación directa?
741. ¿Qué ocurre con la contratación directa en los casos de declaratoria de desierto de la licitación o concurso, cuando no se presente oferta alguna o ninguna oferta se ajuste al pliego de condiciones o términos de referencia?
742. ¿Deben publicarse los proyectos de pliegos de condiciones o términos de referencia?
743. ¿Cómo se realiza la publicidad de los pliegos de condiciones o términos de referencia?
744. ¿En qué consiste la publicidad electrónica?
745. ¿Cuáles son los delitos contra la administración pública?
746. ¿Qué se deroga con la adopción del nuevo Estatuto de Contratación Pública?
747. ¿Qué se busca con el nuevo estatuto de la contratación pública?
748. ¿Qué modalidades de selección incluye el nuevo estatuto de contratación?
749. ¿Cuándo se puede dar la contratación directa?
750. ¿Qué es la selección abreviada?
75. ¿En qué consisten las acciones contractuales?
751. ¿Cuáles son las causales de selección abreviada?
752. ¿Qué se entiende por menor cuantía en la contratación?
753. ¿Qué excepciones fueron creadas para la inaplicación del estatuto de contratación?
754. ¿Cómo se realiza la selección de consultores?

755. ¿En qué consiste el *Sistema Electrónico para la Contratación Pública*?
756. ¿Cuál es el objeto del Sistema Electrónico de Contratación pública?
757. ¿Cómo se distribuyen los riesgos en los contratos estatales?
758. ¿En qué consiste la selección objetiva?
759. ¿Cuál es la oferta más favorable?
760. ¿Pueden imponerse multas de apremio?
76. ¿En qué consisten las acciones electorales?
761. ¿Cómo se verifican las condiciones de los proponentes?
762. ¿Cómo se califica y clasifica a los inscritos?
763. ¿Cómo se comunica la información sobre contratos, multas y sanciones a los inscritos?
764. ¿Puede impugnarse la calificación y clasificación de los inscritos?
765. ¿En qué consisten las garantías en la contratación?
766. ¿En qué consiste el derecho al debido proceso?
767. ¿Cuál es el procedimiento con las concesiones vigentes?
768. ¿Cuál es el término de una concesión de telecomunicaciones?
769. ¿En qué consiste el recurso de anulación contra el laudo arbitral?
770. ¿Cuáles son las causales de nulidad del laudo arbitral?
77. ¿En qué consiste la acción de definición de competencias administrativas?
771. ¿Qué publicidad debe darse a los proyectos de pliegos de condiciones, términos de referencia y estudios previos?
772. ¿En qué casos procede la audiencia pública de adjudicación?
773. ¿Cuál es el régimen contractual para las cooperativas y asociaciones de entidades territoriales?
774. ¿Qué plazo asigna la nueva ley para la liquidación de los contratos?
775. ¿Cómo se promueve el desarrollo con la contratación?
776. ¿Cuál es el régimen para los contratos financiados con apoyo externo?
777. ¿A quiénes se realiza la delegación y desconcentración para contratar?
778. ¿Qué se entiende por desconcentración en la contratación?
779. ¿Qué se requiere para adelantar el proceso de selección objetiva?
78. ¿En qué consiste la acción de nulidad de cartas de naturalización?
780. ¿Cuáles son los requisitos para la ejecución del contrato?
781. ¿Cuáles son las normas aplicables a los procesos de contratación vigentes?
782. ¿Cuál es el régimen contractual de ECOPETROL?
783. ¿Qué entes no están sometidos a la nueva ley de contratación?

79. ¿Qué debe contener la demanda del proceso contencioso administrativo?
 8. ¿Cuáles son los efectos del acto administrativo?
 80. ¿Cuáles son los fenómenos que afectan el curso del proceso administrativo?
 81. ¿Cuándo se da el incidente de suspensión provisional en el proceso contencioso administrativo?
 82. ¿Cuándo se da el incidente de nulidad procesal en lo contencioso administrativo?
 83. ¿Cuáles son las causales de nulidad procesal en lo contencioso administrativo?
 84. ¿Cuáles son las vías para decretar la nulidad en el proceso contencioso administrativo?
 85. ¿En qué consisten las vías de excepción?
 86. ¿Cuál es la noción de la excepción de ilegalidad?
 87. ¿En qué consiste la revocación directa o retracto del acto administrativo?
 88. ¿En qué consisten los hechos administrativos?
 89. ¿Qué diferencias existen entre los hechos y los actos administrativos?
 9. ¿En qué consisten la unilateralidad, ejecutoriedad y presunción de legalidad del acto administrativo?
 90. ¿Cuales son las omisiones administrativas?
 91. ¿Cuáles son las operaciones administrativas?
 92. ¿En qué consisten las vías de hecho?
 93. ¿Qué son actos contractuales?
 94. ¿Qué es la Función Pública?
 95. ¿Cuáles son las modalidades de vinculación a la Función Pública?
 96. ¿Cuál es la vinculación por relación legal, reglamentaria o estatutaria?
 97. ¿Cuál es la vinculación por relación contractual?
 98. ¿Cuáles son las clases de vinculación por relación contractual?
 99. ¿Qué diferencia hay entre empleados públicos y trabajadores **oficiales**?
177. **774. ¿Cuáles son los principios generales de la actividad contractual para entidades no sometidas a la Ley 80 de 1993?**