

LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA COLOMBIANA
Homenaje en su 95 Aniversario
1914 - 2009

Por:

Hernán Alejandro Olano García*
Universidad de La Sabana, Chía, Colombia.

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 García¹, quien en su libro “Los dos sistemas del derecho administrativo”, expresa lo siguiente:

“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, Vidal Perdomo², 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.”

* Abogado, con especializaciones en Bioética, Derechos Humanos, Liderazgo Estratégico Militar y Derecho Constitucional. Es Magíster en Relaciones Internacionales y Magíster en Derecho Canónico. Doctor en Derecho Canónico y estancia Post Doctoral en Derecho Constitucional como Becario de la Fundación Carolina en la Universidad de Navarra, España. Es el Director del Grupo de Investigación en Derecho Público “Diego de Torres y Moyachoque, Cacique de Turmequé”, en la Universidad de La Sabana. Imparte las asignaturas: Derecho Administrativo General y la electiva Derecho Procesal Constitucional en la Universidad de La Sabana; Historia Constitucional en las especializaciones en Derecho Constitucional de la Universidad Libre de Cali y de la Universidad La Gran Colombia de Armenia y Derecho Eclesiástico del Estado en la Maestría en Derecho Canónico de la Pontificia Universidad Javeriana. Es además el Vicecónsul Honorario de la República de Chipre en Colombia. Fue Secretario General (e.) de la Corte Constitucional de Colombia, Director General Jurídico y Asesor del Despacho del Viceministro en el Ministerio del Interior; Director Nacional para la prevención del lavado de activos en la Caja Agraria de Colombia y Director de Control Interno en el Concejo de Bogotá. Es Columnista del Diario “El Nuevo Siglo” de Bogotá. Miembro de Número de la Red Iberoamericana de Profesores e Investigadores de Derecho Administrativo. Miembro de Número de la Academia Colombiana de Jurisprudencia. <http://hernanolano.googlepages.com> Correo electrónico herman.olano@unisabana.edu.co Dirección: Universidad de La Sabana, Km. 21 Autopista Norte, Costado Occidental, Chía, Cundinamarca, Colombia.

¹ VÉLEZ GARCÍA, Jorge. *Los dos sistemas del derecho administrativo*. Ediciones de la Universidad Sergio Arboleda, Bogotá, 1994, p. 1.

² VIDAL PERDOMO, Jaime, *Derecho Administrativo*, 10ª edición, Editorial Temis, Bogotá, 1994, p. 287.

Surge nuestro derecho administrativo, muy remotamente, a imagen y semejanza 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, precedido 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.”*³

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 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>.”*⁴

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.

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”*,

³ 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, p. 13.

⁴ PEÑA PORRAS, Diego Isaías. Op. Cit., p. 15.

La instalación del Consejo de Estado se produjo el 1 de noviembre de 1817, con las siguientes palabras del Genio de América, Simón Bolívar:

"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"⁵.

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.

⁵ BETANCUR CUARTAS, Jaime. *Bolívar y el Consejo de Estado*. En: Revista Bolivariana, # 103, Sociedad Bolivariana de Colombia, Bogotá, junio de 1988, página 28.

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.

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.*"⁶

Sin embargo, 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*"⁷. (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 Rey⁸, o del Presidente; el recibimiento de una embajada, y "*otros en que se interese el decoro y seguridad nacional*".

⁶ 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., página 307.

⁷ POMBO, Manuel y GUERRA, José J. *Constituciones de Colombia*, Tomo I. Biblioteca del Banco Popular, Bogotá, 1986, página 319.

⁸ Esta Constitución reconocía a Fernando VII de España como Rey de Cundinamarca.

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 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 Cádiz⁹, 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.

⁹ 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. 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. Pertenecerá a este Consejo hacer al Rey la propuesta por ternas para la presentación de todos los beneficios eclesiásticos, y para la provisión de las plazas de judicatura.

Art. 238. El Rey formará un reglamento para el gobierno del Consejo de Estado, oyendo previamente al mismo; y se presentará a las Cortes para su aprobación.

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.

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 él 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

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 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.*

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*".¹⁰

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 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, se refería al Consejo de Estado así,

Del Consejo de Estado

¹⁰ BETANCUR CUARTAS, Jaime, Art. Cit., p.30.

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 lo dictámenes que dieren contra disposiciones expresas de la Constitución o de las leyes.

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.

Según Zambrano¹¹, “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

¹¹ ZAMBRANO CETINA, William, Art. Cit., p. 309.

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.”

En 1839, don Cerbeleón Pinzón¹² 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 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 Alcántara 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, 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.

¹² PINZÓN, Cerbeleón. *Tratado de Ciencia Constitucional*. Tomo I. Ediciones de la Academia Colombiana de Jurisprudencia, Colección Clásicos, Bogotá, D.C., 2006, p. 193.

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.

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 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, Zambrano¹³ 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 León¹⁴, 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*

¹³ ZAMBRANO CETINA, William, Art. Cit., p. 310.

¹⁴ LEÓN, Juan Félix. *Lecciones de Ciencia Constitucional*. Ediciones de la Academia Colombiana de Jurisprudencia, Colección Clásicos, Bogotá, D.C., 2009, p. 255.

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:

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.

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 1905, que 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”.

Sólo hasta 1910, en el artículo 42 del Acto Legislativo # 3, se dispuso que “*la ley establecerá la jurisdicción contencioso administrativa*”.

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*”.¹⁵

Es así como, según Diego López Medina¹⁶, “*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*

¹⁵ PÉREZ, Francisco de Paula. *Derecho Constitucional Colombiano*. Tomo II. Biblioteca de Autores Colombianos, Bogotá, 1947, p. 180.

¹⁶ LÓPEZ MEDINA, Diego. Prólogo del libro de Diego Isaías Peña Porras, p. XII.

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). 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 el constitucionalista, doctor 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

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 renovarán 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”*¹⁷, 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 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 previsora de su efecto sobre las demás, para que el texto una vez completo se pueda fundir y colocar con propiedad

¹⁷ CONCHA, José Vicente. *Apuntamientos de Derecho Constitucional*. Bogotá, 1923.

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 juristas 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 Tribunalado.

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.

Quieren 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, 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 Pérez¹⁸,

“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

¹⁸ PÉREZ, Francisco de Paula, Op. Cit., pp. 181-182

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.”

El citado 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 fu 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 Justicia¹⁹.

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

¹⁹ 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.

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.

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 1°. 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.

Zambrano²⁰ 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. 9°) 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.

²⁰ ZAMBRANO CETINA, William, Art. Cit., p. 317.

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 Jaramillo²¹, 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:

“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.

²¹ 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.

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.

4º. 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 Alviar²² comenta la reforma de 1968 al decir que ésta “fortaleció y centralizó el poder ejecutivo en materias económicas de una manera considerable. Este 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 Jaramillo²³, 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.

²² 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. 9.

²³ ÁLVAREZ JARAMILLO, Luis Fernando. *Art. Cit.*, p. 326.

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 Alviar²⁴:

“...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.

El Código Contencioso Administrativo, Decreto-ley 01 de 1984, en su Título X, se refiere 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.*

Esta jurisdicción podrá juzgar, inclusive, las controversias que se originen en actos políticos o de Gobierno.

²⁴ ALVIAR, Helena, Art. Cit., p. 10.

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 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.

Nota. 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.

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

ARTICULO 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, 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”.

Los requisitos para ser Consejero de Estado, son señalados en la Constitución Política de Colombia en el artículo 232 y en el Código de lo Contencioso Administrativo, en el artículo 90:

Art. 90.- 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.*

Acerca de las calidades para ejercer el cargo, el CCA exige 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).

Nota. 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.

Igualmente, el CCA determina 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.

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 8° 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:

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."

De este artículo 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.

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.

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 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 Estatutaria de la Administración de Justicia, en su artículo 1°, 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.

El Consejo de Estado, de acuerdo con el CCA, posee la siguiente composición:

Art. 93.- Integración de las Salas del Consejo de Estado. Modificado. Decreto 2288 de 1989, Art. 6º. Modificado. ley 270 de 1996, Art. 34. 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), y la de Consulta y Servicio Civil, por los cuatro (4) Consejeros restantes.

También tendrá Salas Disciplinarias, cada una integrada por tres (3) consejeros de diferentes 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.

El artículo 34 de la ley 270 de 1996 estableció la integración y composición del Consejo de Estado, y reguló la integración de las salas de esta corporación. Por ende, el primer inciso fue modificado por esta ley. El segundo inciso no fue modificado, luego permanece esta parte del artículo 6º del Decreto Extraordinario 2288 de 1989.

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 en Pleno).*
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.*

Así mismo, el CCA fija unas funciones específicas para la Sala²⁵ Plena del Consejo de Estado, al siguiente tenor:

²⁵ 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. Pág. 695).

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 5o., 28, 120 numeral 10, 121 y 122 de la Constitución Política; (Actualmente corresponde al Art. 189 No. 7 de 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. 7 de 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 2o. 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.

Como cabeza del Consejo de Estado, se encuentra su Presidente, tal y como lo determina el CCA.

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.*

Continúa agregando el Estatuto Superior colombiano estas otras funciones:

ARTICULO 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, tanto en materia jurisdiccional como consultiva:

1ª) Resolver los conflictos de competencia entre las secciones del Consejo de Estado, los Tribunales Administrativos y las secciones de los Tribunales Administrativos, y entre los Tribunales y Jueces de la jurisdicción Contencioso Administrativa pertenecientes a distintos distritos judiciales administrativos y entre Jueces Administrativos de los diferentes distritos judiciales administrativos;

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;

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.

Adicionado. Ley 446 de 1998, Artículo 33.- 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.

Adicionado. Ley 446 de 1998, Artículo 33.- 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.*

En el año 2009, la Ley 1285, adicionó esta norma de la siguiente manera:

Artículo 12. Modificase el numeral 1 del artículo 37 de la Ley 270 de 1996 y adicionase un párrafo:

“1. Resolver los conflictos de competencia entre las Secciones del Consejo de Estado.

Parágrafo. Los conflictos de competencia entre los Tribunales Administrativos, entre Secciones de distintos Tribunales Administrativos, entre los Tribunales y Jueces de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa pertenecientes a distintos distritos judiciales administrativos y entre Jueces Administrativos de los diferentes distritos judiciales administrativos, serán resueltos por las respectivas Secciones o Subsecciones del Consejo de Estado, de acuerdo con su especialidad. Los conflictos entre juzgados administrativos de un mismo circuito o entre secciones de un mismo

Tribunal Administrativo serán decididos por el correspondiente Tribunal en pleno”.

En cuanto a aspectos relacionados con las elecciones y deliberaciones que se adelantan en el Consejo de Estado, el Código dispone lo siguiente:

Art. 100.- Quórum deliberatorio. *El Consejo de Estado en pleno o cualquiera de sus salas o secciones necesitará para deliberar validamente la asistencia de la mitad más uno de sus miembros.*

Art. 101. - Quórum para elecciones. *Las elecciones que realice el Consejo de Estado en pleno o cualquiera de sus salas o secciones requerirá los votos de, por lo menos, las dos terceras partes de sus miembros.*

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 1o. de este Código.

Art. 103.- Firma de providencias, conceptos, dictámenes y salvamentos de voto. *Las providencias, conceptos o dictámenes del Consejo de Estado, o de sus salas y secciones, una vez acordados, deberán ser firmados por los miembros de la corporación que hubieran intervenido en su adopción, aun por los que hayan disentido. Al pie de la providencia, concepto o dictamen se dejará constancia de los consejeros ausentes. Quienes participaron en las deliberaciones, pero no en la votación del proyecto, no tendrán derecho a votarlo.*

Los consejeros discrepantes tendrán derecho a salvar el voto. Para ese efecto, una vez firmada la providencia, concepto o dictamen, se pasará el expediente a cada uno de ellos, en orden alfabético, por el término de dos días. El salvamento deberá ser firmado por su autor y se agregará a la decisión, concepto o dictamen, que tendrá la fecha del día en que quede firmado o la del último salvamento de voto, si lo hubiere.

Si dentro del término legal el consejero discrepante no sustentare el salvamento de voto, sin justa causa, perderá este derecho y deberá

devolver el expediente. Si no hubiere más disidentes, la decisión se hará pública o se dará el curso que corresponda al concepto o dictamen.

Art. 104. - Auxiliares de los consejeros de Estado. *Cada consejero de Estado tendrá un auxiliar de su libre nombramiento y remoción.*

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 dispone 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.*

Sin embargo, los conceptos en los casos contemplados por los artículos 5o., 28, 120 numeral 10, 121, 122, y 212 de la Constitución Política, no son reservados.

Nota. *En la disposición citada desaparecieron los artículos 5, 28 y 212. El artículo 120 numeral 10 corresponde al artículo 189 numeral 7º de la actual Constitución Nacional y los artículos 121 y 122 son actualmente los artículos 213 y 215. El concepto del Consejo de Estado se aplica solamente para el evento del artículo 189 No. 7.*

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.

Nota Jurisprudencial. En esta providencia 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.

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 desobedezca 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).²⁶

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.²⁷

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.

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.

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

²⁶ 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 inexecutable 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 anotarlo- 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".

²⁷ 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".

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.

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.*

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.

Art. 120.- Normas adicionales aplicables a los tribunales administrativos. *Los artículos 91, 92, 94, 95, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 111, 114, 115 y 116 de este Código, son también aplicables, en lo pertinente, a los tribunales administrativos.*

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 Pochard²⁸, “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.”

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;²⁹*
- 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*

²⁸ 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.

²⁹ El numeral 2° 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.

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 1o. 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 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.

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 inexecutable 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 inexecutable

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 Jaramillo³⁰, 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

³⁰ ÁLVAREZ JARAMILLO, Luis Fernando. Art. Cit., p. 329.

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 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. (...)”

La Función como Tribunal de lo Contencioso Administrativo:

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:

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.

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 Con-

tencioso Administrativo, tendrán la misma organización y estructura que en la actualidad tienen los despachos ya existentes en esa Sección”.

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, 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.*

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.

Ayudan a ejercer la función contencioso administrativa en Colombia los conjueces, los Tribunales de lo Contencioso Administrativo y los Jueces Administrativos, 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.

En cuanto a los conjueces³¹, el CCA dispone lo siguiente:

Art. 99.- Conjueces. *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 conjueces 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

³¹ El mecanismo de los conjueces, 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 conjueces sólo integrarán la Sala de Decisión cuando éstas no pudieren tomar sus determinaciones con los otros magistrados de la especialidad.

las mismas, para completar la mayoría decisoria, cuando ésta no se hubiera logrado.

Le 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 conjuce, 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.*

Actualmente existen Tribunales de lo Contencioso Administrativo en Antioquia (9 magistrados); 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); para un total de 142 magistrados en el país dentro de esta jurisdicción.

Igualmente, los juzgados del circuito administrativo son 258, 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); Boyacá (15 jueces en Tunja y 1 juez en Santa Rosa de Viterbo); Caldas (3 jueces en Manizales); Caquetá (2 jueces en Florencia); 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, 1 juez en Facatativá, 1 juez en Girardot, 1 juez en Zipaquirá 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 en Pasto y 1 juez 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 y 1 juez en San Gil); 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).

Las funciones de los tribunales, también se contemplan en el propio CCA, de la siguiente manera:

Art. 106.- Jurisdicción de los Tribunales Administrativos. Derogado tácitamente por el artículo 40 de la Ley 270 de 1996. 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. Tiene 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.

Parágrafo Transitorio 1. Mientras se integran las salas de decisión impares en aquellos lugares donde existen salas duales, éstas seguirán cumpliendo las funciones que se vienen desarrollando.

Parágrafo Transitorio 2. Los Tribunales Administrativos creados con anterioridad a la presente ley, continuarán cumpliendo las funciones previstas en el ordenamiento jurídico.

Nota Jurisprudencial. Este artículo fue derogado por el artículo 40 de la ley 270 de 1996. Criterio que encuentra respaldo con lo expuesto por la Corte Constitucional en C 049 del 24 de enero de 2001 siendo Magistrado Ponente Fabio Morón Díaz.

En esta providencia se explicó que el citado artículo 40 colocó en cabeza de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, la atribución de señalar y determinar la estructura y composición geográfica de la jurisdicción administrativa, función genéricamente indicada por el artículo 257-1 de la Constitución Política y desarrollado en los artículos 40 incisos 1 y 2 y en el numeral 6 del artículo 85 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia.

Se advirtió que el pronunciamiento de una sentencia de constitucionalidad solamente debe recaer sobre disposiciones que se encuentren vigentes o que estando derogadas aún continúan produciendo efectos. En el caso materia de estudio no era posible dictar una sentencia de fondo por carencia actual de objeto, ya que como se enunció anteriormente, el artículo 106 del decreto 01 de 1984 fue tácitamente derogado por el artículo 40 de la ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia, lo cual fue declarado, a su vez, exequible íntegramente por la Corte Constitucional.

Por esta razón, esta Corporación se declaró inhibida para pronunciarse de fondo en relación con el artículo 106 del decreto-ley 01 1984.

Art. 107. *Derogado. Decreto 2288 de 1989, Art. 28. Subrogado. Decreto 2288 de 1989, Art. 14.*

Art. 108. *Derogado. Decreto 2288 de 1989, Art. 28. Subrogado. Decreto 2288 de 1989, Art. 11*

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 2o. sustituido por el inciso 5o. 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.

Nota. *La Corte Constitucional mediante sentencia C 205 del 21 de febrero de 2001 siendo Magistrado Ponente el Dr. José Gregorio Hernández se declaró inhiba 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.*

Finalmente, mediante el decreto 4820 del 14 de diciembre de 2007, 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 1°. *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.*

Artículo 2°. *Integración. La Comisión para la reforma a la Jurisdicción Contencioso Administrativa estará 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. Los Magistrados de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.

4. Un Magistrado de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

5. Un Magistrado por cada una de las Secciones del Consejo de Estado.

Parágrafo. La Comisión tendrá 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 presente decreto.

Artículo 3°. *Funciones.* Son 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.

Artículo 4°. *Reuniones.* La Comisión se reunirá ordinariamente, al menos, una vez al mes, pero 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.

Artículo 5°. *Etapas en que se desarrollarán las reformas.* Las reformas a la Jurisdicción Contencioso Administrativa se desarrollará en cuatro (4) etapas, a saber:

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.

Artículo 6°. *Secretaría Técnica. La Secretaría Técnica será ejercida por quien la Comisión para la reforma a la jurisdicción contencioso administrativo así lo determine, 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.*

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 deberá 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 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).

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 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.

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, no posee ISBN., p. 325.

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. 9.

BETANCUR CUARTAS, Jaime. *Bolívar y el Consejo de Estado*. En: *Revista Bolivariana, # 103*, Sociedad Bolivariana de Colombia, Bogotá, junio de 1988, página 28.

CONCHA, José Vicente. *Apuntamientos de Derecho Constitucional*. Bogotá, 1923.

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.

LEÓN, Juan Félix. *Lecciones de Ciencia Constitucional*. Ediciones de la Academia Colombiana de Jurisprudencia, Colección Clásicos, Bogotá, D.C., 2009, p. 255.

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, p. 13.

PÉREZ, Francisco de Paula. *Derecho Constitucional Colombiano*. Tomo II. Biblioteca de Autores Colombianos, Bogotá, 1947, p. 180.

PINZÓN, Cerbeleón. *Tratado de Ciencia Constitucional*. Tomo I. Ediciones de la Academia Colombiana de Jurisprudencia, Colección Clásicos, Bogotá, D.C., 2006, p. 193.

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.

POMBO, Manuel y GUERRA, José J. *Constituciones de Colombia*, Tomo I. Biblioteca del Banco Popular, Bogotá, 1986, página 319.

VÉLEZ GARCÍA, Jorge. *Los dos sistemas del derecho administrativo*. Ediciones de la Universidad Sergio Arboleda, Bogotá, 1994, p. 1.

VIDAL PERDOMO, Jaime, *Derecho Administrativo*, 10ª edición, Editorial Temis, Bogotá, 1994, p. 287.

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., página 307.