

ORGANIZACIÓN Y COMPETENCIAS DE LA JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA EN COLOMBIA

Libardo RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ

SUMARIO: I. *Presentación histórica de la jurisdicción administrativa en Colombia.* II. *Características principales de la jurisdicción administrativa colombiana en la actualidad.* III. *Conclusiones.*

Uno de los rasgos característicos del Estado moderno es la existencia de control jurisdiccional sobre la administración pública. Sin embargo, un análisis de derecho comparado permite constatar que no existe coincidencia en la forma como se ejerce ese control, de tal manera que encontramos diversos sistemas de justicia administrativa.

La clasificación de los diversos sistemas de justicia administrativa desde el punto de vista de su estructura u organización, esto es, dependiendo de si existe o no una jurisdicción especializada e independiente para el control de la administración, implica que pueden existir sistemas dualistas o monistas.¹

En ese contexto, como veremos, la justicia administrativa en Colombia está organizada como un sistema dualista, de inspiración francesa, que se traduce en la existencia de una jurisdicción administrativa diferente e independiente de la jurisdicción común, pero que, a diferencia del sistema francés, está prevista constitucionalmente como parte de la rama judicial del poder público. Además, la Constitución colombiana consagra la existencia de una jurisdicción constitucional y de jurisdicciones especiales, como la de los pueblos indígenas y la de los jueces de paz.

¹ Sobre los diferentes sistemas de justicia administrativa, véase Braibant, Guy, “La jurisdiction administrative en droit comparé, en Deuxième centenaire du Conseil d’État”, *La revue administrative*, vol. II, número especial, Presses Universitaires de France, 2001, pp. 374 y ss. Una versión en español de este estudio puede consultarse en “Historia y perspectivas de la jurisdicción administrativa en Francia y en América Latina”, *Memorias del Coloquio Conmemorativo del Bicentenario del Consejo de Estado Francés*, Bogotá, Temis, 1999, pp. 335 y ss.

La jurisdicción administrativa colombiana presenta algunos antecedentes desde la época de la independencia, aunque consolidó su formación y comenzó a funcionar efectivamente como juez especial de la administración desde comienzos del siglo XX, época a partir de la cual ha tenido una presencia y un funcionamiento ininterrumpidos por cerca de cien años.

En ese orden de ideas, analizaremos, en primer lugar, el origen y evolución de la jurisdicción administrativa en Colombia (I), para luego analizar la organización y competencias de la jurisdicción administrativa colombiana en la actualidad (II).

I. PRESENTACIÓN HISTÓRICA DE LA JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA EN COLOMBIA

1. *Creación del Consejo de Estado*

Los doctrinantes e historiadores coinciden en señalar que en nuestro medio la primera expresión de esta institución se encuentra en un decreto de Simón Bolívar, expedido en la ciudad de Angostura el 30 de octubre de 1817, en su calidad de “jefe supremo de la república de Venezuela y capitán general de sus ejércitos y de los de la Nueva Granada”. En este decreto se expresan como sus principales motivaciones, la imposibilidad de “establecer por ahora un buen gobierno representativo y una Constitución eminentemente liberal...”, y el deseo de que

...las provincias (*sic*. léase providencias) importantes, las leyes, los reglamentos e instrucciones saludables que deben entre tanto publicarse para la administración y organización de las provincias ya libres o que se liberten, sean propuestas, discutidas y acordadas en una asamblea que por su número y por la dignidad de los que la compongan merezca la confianza pública.²

Debe observarse que a pesar de que las motivaciones del decreto podrían hacer pensar que se trataba de crear un órgano legislador, del artículo 10 del mismo decreto se desprende claramente que sus funciones eran simplemente consultivas y de asesoría, pues “si convocado el Consejo de Estado o una o dos secciones, se conformara el jefe supremo con su dictamen”, lo allí acordado era objeto de un decreto expedido por el mismo jefe supremo.

² El texto completo de este decreto puede consultarse en Pombo, Manuel Antonio y Guerra, José Joaquín, *Constituciones de Colombia*, 4a. ed., Bogotá, Biblioteca Banco Popular, 1986, t. III, pp. 12-14.

Dada la formación intelectual y filosófica de Bolívar y su reconocido fervor por las ideas y los resultados de la Revolución francesa, puede fácilmente entenderse que este Consejo de Estado creado por él encontraba un antecedente inmediato en la institución con el mismo nombre en Francia, apenas unos años atrás, en 1799, bajo la orientación de Napoleón.³

El contexto anterior, dentro del cual se produjo la creación del Consejo de Estado, lleva a las siguientes reflexiones y consideraciones:

- La creación de este órgano, si bien se produjo en territorio que hoy pertenece a Venezuela, constituye el antecedente inmediato del Consejo de Estado colombiano, en la medida en que fue concebido por Bolívar como una de las instituciones básicas de un naciente Estado que él presidía, así fuera de hecho, no solo como “jefe supremo de la República de Venezuela”, sino también como “capitán general de sus ejércitos (de Venezuela) y de los de la Nueva Granada”, y que efectivamente poco después se constituyó la Gran Colombia, de la cual hizo parte esencial la nación colombiana.
- El Consejo de Estado allí creado era un cuerpo eminentemente consultivo del jefe de Estado, sin que sus dictámenes fueran obligatorios. No obstante este carácter limitado de sus funciones, su fundamento y justificación estaban dados por el ideal democrático de que mientras no existiera un gobierno representativo y una Constitución liberal, las decisiones importantes no fueran adoptadas simple y arbitrariamente por el jefe de Estado, sino que fueran propuestas, discutidas y acordadas “en una asamblea que por su número y por la dignidad de los que la compongan merezca la confianza pública”.
- La composición de este Consejo era pluralista desde el punto de vista de los diferentes sectores que representaban el poder público en el momento, como eran, en primer lugar, los militares, pero también los secretarios del despacho, los altos magistrados y las autoridades ejecutivas de la región. No obstante esta pluralidad, no hay duda de que se trataba de un órgano adscrito directamente al Poder Ejecutivo de la época.

³ Sobre el Consejo de Estado francés puede verse Moderne, Franck, “Origine et évolution de la juridiction administrative en France”, *Deuxième centenaire du Conseil d’État, La revue administrative*, vol. II, número especial, Presses Universitaires de France, 2001, pp. 185 y ss. Una versión en español de este estudio puede verse en “Historia y perspectivas de la jurisdicción administrativa en Francia y en América Latina”, *Memorias del coloquio...*, cit., pp. 29 y ss.

2. Existencia del Consejo de Estado durante el siglo XIX

La existencia del Consejo de Estado creado por Bolívar estuvo sometida a los vaivenes propios de la inestabilidad institucional que caracterizó a nuestra República durante el siglo XIX.

Fue así como en la Constitución de Villa del Rosario de Cúcuta, de 1821, se consagró un cuerpo semejante pero bajo el nombre de Consejo de Gobierno, conformado por el vicepresidente de la república, un ministro de la alta Corte de Justicia y los secretarios del despacho, cuyos dictámenes debían ser oídos por el presidente en algunos casos que indicaba la misma Carta, “y en los demás de gravedad que ocurran o que le parezca”, pero sin que dichos dictámenes fueran obligatorios en su contenido (Constitución citada, artículos 133 y 134).

Unos años más tarde el mismo Bolívar, en calidad de “Libertador presidente de la República de Colombia”, expidió el decreto orgánico del 27 de agosto de 1828, cuyo título 3 trata del Consejo de Estado, en el cual se prevé que este organismo estaría conformado por el presidente del consejo de ministros, los ministros secretarios de Estado y al menos un consejero por cada uno de los departamentos de la época, con funciones fundamentalmente de preparar “todos los decretos y reglamentos que haya de expedir el jefe del Estado” y dar su dictamen al gobierno sobre algunos asuntos indicados en el mismo decreto orgánico (artículos 8o., 9o. y 10 del decreto).⁴

Por su parte, en la Constitución de 1830 se consagraron normas relativas al Consejo de Estado, compuesto por el vicepresidente de la república, los ministros secretarios del despacho, el procurador general de la nación y doce consejeros “escogidos indistintamente de cualquier clase de ciudadanos, para auxiliar al Poder Ejecutivo con sus luces en los diversos ramos de la administración pública”, y con funciones de órgano consultivo y de preparación de proyectos de ley (Constitución, artículos 95 a 99).

A su vez, la Constitución del Estado de la Nueva Granada, de 1832, también consagró el Consejo de Estado, compuesto de siete consejeros nombrados por el Congreso, igualmente con funciones de órgano consultivo y de preparación de proyectos de ley, así como la de presentar a la Cámara de Representantes una terna para la elección de ministros de la Corte Suprema de Justicia (Constitución, artículos 121 a 128). No obstante, esta Constitución también consagró un Consejo de Gobierno, conformado por el vicepresidente de la república y los secretarios de Estado, con la misión de “asistir con su dictamen al presidente de la república en el despacho de

⁴ Pombo, Manuel Antonio y Guerra, José Joaquín, *op. cit.*, pp. 169 y 170.

todos los negocios de la administración de cualquier naturaleza que sean” (Constitución, artículo 120).

La Constitución Política de la República de la Nueva Granada, de 1843, abolió el Consejo de Estado, conservando el Consejo de Gobierno como cuerpo consultivo del Ejecutivo (artículos 116 a 118), situación que se conservó en la Constitución de 1853 (artículo 36).

La Constitución Política de la Confederación Granadina, de 1858, y la Constitución de los Estados Unidos de Colombia, de 1863, no contemplaron la existencia del Consejo de Estado ni de un organismo similar.⁵

3. *El Consejo de Estado en la Constitución de 1886*

Dentro de este análisis histórico, la Constitución de la República de Colombia, de 1886, merece mención especial por varias razones.⁶

Por una parte, revivió la institución del Consejo de Estado después de más de cuarenta años de desaparición. En segundo lugar, esta Constitución ha sido la de mayor permanencia en Colombia, en la medida en que estuvo vigente, aunque con diversas reformas, por un poco más de un siglo.

En tercer lugar, porque previó por primera vez en Colombia al Consejo de Estado no solo como órgano consultivo del gobierno, con la también tradicional función de preparar los proyectos de ley y de códigos, sino como máximo juez de la administración, es decir, como órgano supremo de lo contencioso administrativo, “si la ley estableciera esta jurisdicción” (artículos 136 a 141). Este Consejo de Estado funcionó efectivamente durante el resto del siglo XIX, en ejercicio de sus funciones consultivas y de colaboración legislativa, para lo cual se expidieron algunas leyes relativas a aspectos precisos de su organización y funcionamiento, como fue el caso de las leyes 149 de 1888, 50 de 1894 y 18 de 1896. Incluso, mediante la ley 163 de 1896 se le otorgó una función decisoria, consistente en fallar el recurso de alzada o la consulta

⁵ Más detalles de esta evolución pueden consultarse en las diferentes Constituciones compiladas, y sus comentarios, en Pombo, Manuel Antonio y Guerra, José Joaquín, *op. cit.*, t. IV. Igualmente, puede consultarse Gómez Naranjo, Pedro A., *El Consejo de Estado*, Bogotá, Imprenta Nacional, 1934, pp. 7 y ss.; Pineda de Castro, Álvaro, “El Consejo de Estado”, *Universitas, revista de la Pontificia Universidad Javeriana*, núm. 1, 1951, pp. 43 y ss.; Luna Benítez, Luis Alberto, *Lo contencioso administrativo*, Bogotá, Ediciones Librería del Profesional, 1981, pp. 29 y ss.; Rodríguez, Gustavo Humberto, *Procesos contencioso administrativos. Parte general*, 3a. ed., Bogotá, Librería Jurídica Wilches, 1994, pp. 3 y ss.; y González Rodríguez, Miguel, *Derecho procesal administrativo*, 9a. ed., Bogotá, Universidad Sergio Arboleda, 1999, pp. 176 y ss.

⁶ Para conocer el contenido preciso de esta Constitución en relación con el tema tratado, puede consultarse su texto original en Pombo, Manuel Antonio y Guerra, José Joaquín, *op. cit.*, t. IV, pp. 203 y ss.

contra las decisiones de una comisión encargada de reconocer los créditos del tesoro nacional originados en suministros, empréstitos y expropiaciones durante la guerra de 1895, cuya cuantía fuera superior a determinado valor. Pero terminó el siglo sin que se creara la jurisdicción administrativa.

4. *La jurisdicción administrativa durante el siglo XX*⁷

A comienzos del siglo XX, mediante la ley 27 de 1904 se le dio competencia al Consejo de Estado para pronunciarse sobre la validez o nulidad de las ordenanzas de las asambleas departamentales que fueran acusadas por incompetencia o por ser violatorias de la Constitución o las leyes, atribución que conllevaba el ejercicio de la función jurisdiccional, sin que realmente la jurisdicción contencioso administrativa se hubiera creado.

Al encontrarse la situación en los términos descritos, mediante el acto reformativo del 10 de 1905 se suprimió expresamente el Consejo de Estado y se derogaron las normas de la Constitución que se referían a este organismo, y con ello la previsión constitucional de que la ley podría crear la jurisdicción administrativa.

No obstante lo anterior, apenas unos años más tarde, el acto legislativo 3 de 1910, reformativo de la Constitución Nacional, ordenó en su artículo 42 que “la ley establecerá la jurisdicción contencioso administrativa”, orden que vino a cumplirse mediante la ley 130 de 1913, al crear esta jurisdicción, conformada por un tribunal supremo y tribunales seccionales de lo contencioso administrativo, cuyo objeto era

...la revisión de los actos de las corporaciones o empleados administrativos, en ejercicio de sus funciones, o con pretexto de ejercerlas, a petición del ministerio público, de los ciudadanos en general, o de las personas que se crean vulneradas en sus derechos, en los casos y dentro de los límites señalados en la presente ley.

Esta ley, en consecuencia, puso en práctica por primera vez en Colombia el sistema de la dualidad de jurisdicciones y, en cuanto contiene las normas necesarias sobre distribución de competencias y procedimientos para su ejercicio, constituyó el primer código contencioso administrativo en nuestro medio.

⁷ Aspectos precisos de esta etapa pueden consultarse en Gómez Naranjo, Pedro A., *op. cit.*, pp. 23 y ss.; Pineda de Castro, Álvaro, *op. cit.*, pp. 48 y ss.; Luna Benítez, Luis Alberto, *op. cit.*, pp. 37 y ss.; Rodríguez, Gustavo Humberto, *op. cit.*, pp. 10 y ss.; González Rodríguez, Miguel, *op. cit.*, pp. 182 y ss.

Casi inmediatamente después, el acto reformativo de la Constitución del 10 de septiembre de 1914 restableció el Consejo de Estado, como “supremo cuerpo consultivo del gobierno en asuntos de administración” y como “tribunal supremo de lo contencioso administrativo”. Además, estableció como función la de “preparar los proyectos de ley y códigos que deban presentarse a las cámaras legislativas y proponer las reformas convenientes en todas las ramas de la administración”.

A partir de este momento, el Consejo de Estado y la jurisdicción administrativa han permanecido vigentes en nuestra vida institucional, sin interrupción, como jueces de la administración y como garantes de los derechos de los gobernados frente al poder cada día más fuerte del Estado. En el caso del Consejo de Estado, también ha conservado su función original de órgano consultivo del gobierno, con las modificaciones que veremos posteriormente.

Desde entonces, las principales normas que pueden destacarse en la evolución de la jurisdicción son las siguientes:

La ley 60 de 1914, en desarrollo del acto reformativo de la Constitución del mismo año, organizó el Consejo de Estado y lo dividió en dos salas: la de negocios generales y la de lo contencioso administrativo.

Mediante la ley 25 de 1928 se crearon nuevos tribunales seccionales de lo contencioso administrativo y se expidieron algunas normas procesales.

Por medio de la ley 70 de 1930 se eliminaron las salas en el Consejo de Estado, dejando las competencias, tanto consultivas como contenciosas, al Consejo en pleno.

Unos años más tarde, la ley 7a. de 1932 creó la sala de negocios electorales.

Mediante la ley 167 de 1941 se expidió el nuevo estatuto general sobre la organización y funcionamiento de la jurisdicción contencioso administrativa, que constituyó en la práctica el segundo código sobre la materia, conservando la estructura de la jurisdicción y el carácter tanto consultivo como jurisdiccional del Consejo de Estado.

El acto legislativo 1 de 1945, que reformó un buen número de aspectos de la Constitución, en sus artículos 36 a 43 se ocupó del Consejo de Estado y de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, conservando en lo esencial su estructura y funciones, aunque estableciendo la elección de los consejeros por las cámaras legislativas, de ternas formadas por el presidente de la república, con un periodo de cuatro años, y ordenando la división del Consejo en salas o secciones para separar las funciones como tribunal de lo contencioso administrativo de las demás que le correspondían. El artículo 13, que reformó el artículo 77 de la carta, previó que, además de otros fun-

cionarios, los consejeros de Estado tendrían voz en los debates de las cámaras o de las comisiones en los casos señalados por la ley.

A su vez, el decreto legislativo 51 de 1957 estableció que el Consejo de Estado, como la Corte Suprema de Justicia, sería paritario, que los consejeros permanecerían en sus cargos mientras observaran buena conducta y no llegaran a la edad de retiro forzoso, y que las vacantes serían llenadas por la misma corporación a través del mecanismo llamado cooptación.

La reforma constitucional de 1968 (acto legislativo 1 de ese año, artículos 48 y 49) ratificó las atribuciones consultivas, de preparación de proyectos de ley y como tribunal supremo de lo contencioso administrativo del Consejo de Estado, y estableció que en cada departamento habría un tribunal administrativo.

En 1984 se expidió el decreto-ley 1 de ese año, el cual, con las reformas introducidas por el decreto-ley 2304 de 1989 y las leyes 446 de 1998, 954 de 2005 y 1107 de 2006, constituye el actual Código Contencioso Administrativo, en desarrollo del marco constitucional descrito tanto para el Consejo de Estado como para la jurisdicción administrativa, incluyendo la distribución de competencias y los procedimientos correspondientes.

Finalmente, mediante la Constitución Política de 1991 se ratificó nuevamente la existencia del Consejo de Estado y de la jurisdicción administrativa, con las características que analizaremos en el siguiente punto.

II. CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES DE LA JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA COLOMBIANA EN LA ACTUALIDAD

1. *Características desde el punto de vista de la organización*

Como se desprende de los análisis anteriores, la jurisdicción administrativa tradicionalmente ha estado conformada por dos niveles: el Consejo de Estado y los tribunales administrativos del orden departamental. No obstante, la ley estatutaria de la administración de justicia, expedida en desarrollo de la Constitución de 1991, consagró la existencia de jueces administrativos, añadiendo un tercer nivel a la jurisdicción administrativa colombiana.⁸

1. El *Consejo de Estado*, máximo tribunal de la jurisdicción, está integrado por veintisiete magistrados,⁹ elegidos por la misma corporación para perio-

⁸ La ley estatutaria de la administración de justicia es la núm. 270 de 1996, modificada en algunos aspectos por las leyes 585 de 2000 y 771 de 2002.

⁹ Al respecto, debe hacerse notar que actualmente se encuentra en trámite un proyecto de ley que crea cuatro nuevas plazas de magistrados para la Sección Tercera de la Sala de lo

dos individuales de ocho años, de listas enviadas por la sala administrativa del Consejo Superior de la Judicatura y quienes deben reunir las mismas calidades exigidas para ser magistrado de la Corte Suprema de Justicia; es decir, ser colombiano de nacimiento y ciudadano en ejercicio; ser abogado; no haber sido condenado por sentencia judicial a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos; y haber desempeñado, durante diez años, cargos en la rama judicial o en el ministerio público, o haber ejercido, con buen crédito, por el mismo tiempo, la profesión de abogado, o la cátedra universitaria en disciplinas jurídicas en establecimientos reconocidos oficialmente.¹⁰

Este máximo tribunal ejerce sus funciones por medio de cuatro salas, a saber:

- a. La *sala plena*, integrada por todos sus miembros, con funciones administrativas especialmente referidas a la elección de consejeros, magistrados de tribunales administrativos y demás funcionarios que debe designar o respecto de los cuales debe participar en su designación; la distribución de funciones entre las secciones de la sala de lo contencioso administrativo; la integración de las comisiones que fueran necesarias; la realización de la evaluación cualitativa de los magistrados de los tribunales administrativos, y la expedición del reglamento del Consejo.¹¹
- b. La *sala de lo contencioso administrativo*, integrada por veintitrés magistrados,¹² dividida en cinco secciones, cada una de las cuales ejerce las funciones que le asigne la sala plena del Consejo de Estado, de acuerdo con criterios de especialidad y cantidad de trabajo, el primero de los cuales se refleja actualmente en la siguiente distribución de competencias.¹³

Contencioso Administrativo, por lo cual, una vez aprobado el proyecto, el número total de magistrados del Consejo de Estado será de treinta y uno.

¹⁰ Artículos 231 a 233 de la Constitución Política y 34 de la ley 270 de 1996.

¹¹ Artículo 35 de la ley 270 de 1996.

¹² Al respecto, debe hacerse notar que de acuerdo con el proyecto de ley que actualmente se encuentra en trámite, al cual hicimos referencia en cita anterior, y que crea cuatro nuevas plazas de magistrados para la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo, una vez aprobado dicho proyecto el número de magistrados de la citada sala será de veintisiete.

¹³ *Ibidem*, artículo 36 y acuerdo 55 de 2003 de la sala plena del Consejo de Estado (reglamento del Consejo de Estado), el cual, en su artículo 1o. establece la distribución entre las secciones de los negocios de los que conoce la Sala de lo Contencioso Administrativo.

- La *sección primera*, conformada por cuatro consejeros, tiene la competencia general y residual, en cuanto le corresponde tramitar y decidir los asuntos que no están asignados a ninguna de las otras secciones.
- La *sección segunda*, conformada por seis consejeros y dividida, a su vez, en dos subsecciones, a la cual le corresponden los asuntos de carácter laboral.
- La *sección tercera*, conformada por cinco consejeros,¹⁴ encargada de los procesos de carácter contractual y de responsabilidad estatal.
- La *sección cuarta*, de la cual hacen parte cuatro consejeros, y tiene a su cargo los asuntos tributarios y de derecho económico en general.
- La *sección quinta*, conformada por cuatro consejeros y encargada de los procesos de carácter electoral y de los asuntos referentes a la jurisdicción coactiva.

A su vez, la distribución de competencias entre las secciones en lo que tiene que ver con las acciones constitucionales, es la siguiente:

- Las acciones de grupo de competencia del Consejo de Estado son de competencia de la sección tercera.
- Las acciones populares que versen sobre asuntos contractuales y las relacionadas con el derecho a la moralidad administrativa las conoce la sección tercera; las demás acciones populares son de competencia de la sección primera.
- Las acciones de cumplimiento son de competencia de la sección quinta.
- Las acciones de tutela son de conocimiento de las secciones primera, segunda, cuarta y quinta, cada una en diferentes porcentajes del total de acciones que lleguen a conocimiento del Consejo de Estado.

La sala plena de lo contencioso administrativo tiene una serie de funciones especiales, consistentes principalmente en resolver los conflictos de competencia al interior de la jurisdicción; conocer de los procesos que específicamente no se hayan atribuido a las secciones; resolver recursos extraordinarios; resolver los asuntos que les remitan las secciones por importancia

¹⁴ Al respecto, debemos anotar que de acuerdo con el proyecto de ley que se encuentra en trámite, al cual hicimos referencia en citas anteriores, y que crea cuatro nuevas plazas de magistrados para la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo, una vez aprobado el proyecto el número de magistrados de dicha sección será de nueve.

jurídica, trascendencia social o para cambiar o reformar la jurisprudencia de la corporación; conocer de las solicitudes de pérdida de investidura de los congresistas, y decidir las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los decretos expedidos por el gobierno nacional, cuya competencia no corresponda a la Corte Constitucional.¹⁵

- c. La *sala de consulta y servicio civil*, integrada por cuatro consejeros y encargada de absolver las consultas jurídicas que le formule el gobierno nacional; preparar proyectos de ley y de códigos; revisar los contratos y conceptuar sobre los mismos, en los casos previstos en la ley; verificar si los candidatos a la Presidencia de la República reúnen o no los requisitos constitucionales y expedir la correspondiente certificación.¹⁶
- d. La *sala de gobierno*, que de acuerdo con el artículo 94 del Código Contencioso Administrativo está conformada por el presidente del consejo, el vicepresidente y los presidentes de las salas o secciones, y ejerce las funciones que determine el reglamento, las cuales son fundamentalmente administrativas de carácter interno.¹⁷

2. Los *tribunales administrativos*, con sede y jurisdicción en cada uno de los departamentos, están integrados por un número mínimo de tres magistrados, según lo determina en cada caso la sala administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, y ejercen sus funciones por conducto de las siguientes salas: la sala plena, integrada por la totalidad de los magistrados; la sala de gobierno, las salas especializadas y las demás salas de decisión plurales e impares que se creen en cada tribunal.¹⁸

A la sala plena le corresponde ejercer las funciones de elegir los jueces administrativos de listas que, conforme a las normas sobre carrera judicial, envíe la sala administrativa del respectivo Consejo Seccional de la Judicatura; hacer la evaluación cualitativa de los citados jueces; nominar los candidatos que han de integrar las ternas para las elecciones de contralor departamental, contralores distritales y municipales; y dirimir los conflictos de competencia que se presenten al interior del tribunal o entre jueces administrativos del mismo distrito.¹⁹

Las funciones jurisdiccionales que según el Código Contencioso Administrativo u otras normas procesales corresponden a los tribunales adminis-

¹⁵ Artículo 37 de la ley 270 de 1996.

¹⁶ *Ibidem*, artículo 38.

¹⁷ Artículo 6o. del acuerdo 58 de 1999, de la Sala Plena del Consejo de Estado.

¹⁸ Artículo 40 de la ley 270 de 1996.

¹⁹ *Ibidem*, artículo 41.

trativos, son ejercidas por las secciones o subsecciones especializadas o, si ellas no existen, por la sala plena del tribunal.

A su vez, a la sala de gobierno corresponden las funciones administrativas internas.

3. Los *juzgados administrativos* que determine la sala administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, de acuerdo con las necesidades que el mismo Consejo establezca, para el cumplimiento en los municipios o circuitos de las funciones que fije la ley procesal. Estos juzgados son novedosos, en cuanto han sido previstos por primera vez en la ley 270 de 1996 (estatutaria de la administración de justicia), y comenzaron a funcionar en 2006.²⁰

Para su puesta en marcha, el Consejo Superior de la Judicatura ha creado circuitos judiciales administrativos en los diferentes distritos judiciales administrativos, con un total de 257 juzgados administrativos, que ejercen sus competencias en los citados distritos.

Las competencias de estos juzgados están previstas en el artículo 42 de la Ley 446 de 1998, que modificó el Código Contencioso Administrativo.

2. *Características de la jurisdicción administrativa actual desde el punto de vista de sus competencias*

La jurisdicción administrativa colombiana se caracteriza actualmente por un debilitamiento de la función consultiva y un progresivo fortalecimiento de la función jurisdiccional. Además, a partir de la Constitución de 1991 le han sido adicionadas importantes competencias en relación con la función electoral.

A. *El Consejo de Estado como cuerpo supremo consultivo del gobierno*

De conformidad con el artículo 237-3 de la Constitución Política, una de las atribuciones del Consejo de Estado es la de actuar como “cuerpo supremo consultivo del gobierno en asuntos de administración”, lo cual conlleva, en primer lugar, el carácter de órgano permanente de consulta no obligatoria. A este carácter corresponden algunas de las funciones ya mencionadas anteriormente en este escrito, y que el artículo 38 de la ley 270 de 1996 atribuye a la sala de consulta y servicio civil, como son las de absolver consultas jurídicas generales o particulares que le formule el gobierno nacional y la preparación de proyectos de ley y de códigos que le encomiende el gobierno. Vale la pena hacer notar que si bien el gobierno hace uso con

²⁰ *Ibidem*, artículo 42.

alguna frecuencia de la posibilidad de consultar al Consejo de Estado, en los últimos años nunca ha solicitado a la corporación la preparación de un proyecto de ley o de código.

No obstante lo anterior, debe resaltarse que en la actualidad se está preparando un proyecto de reforma al Código Contencioso Administrativo, cuya redacción se ha encomendado a una comisión creada mediante el Decreto 4820 de 2007, en la cual tienen asiento la totalidad de los consejeros de la Sala de Consulta y Servicio Civil y un magistrado de cada una de las secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo, además de funcionarios de la rama ejecutiva.

En segundo lugar, de acuerdo con el citado artículo 237-3 de la Constitución, en ejercicio de su función consultiva el Consejo de Estado debe ser “necesariamente oído en todos aquellos casos que la Constitución y las leyes determinen”, lo cual se traduce en una función consultiva de carácter obligatorio en casos específicos. Sin embargo, la realidad es que esta función ha venido desapareciendo progresivamente, hasta el punto de que en la actualidad dichos casos son excepcionales y se limitan a los de tránsito de tropas extranjeras por el territorio nacional, estación o tránsito de buques o aeronaves extranjeros de guerra en aguas o en territorio o espacio aéreo de la nación;²¹ a conceptuar sobre algunas cuestiones jurídicas relativas al servicio civil;²² y a conceptuar sobre los contratos que se proyecte celebrar con empresas privadas colombianas para efectuar el control fiscal de la gestión administrativa nacional.²³

En relación con este último aspecto, debe hacerse notar que con la Constitución de 1991 desaparecieron casos importantes en que la consulta al Consejo de Estado era obligatoria, como eran los de declaración de los hoy llamados estados de excepción²⁴ y la apertura de créditos extraordinarios al presupuesto, en este último caso cuando el Congreso no se halle reunido.²⁵

Finalmente, debe hacerse notar que en el caso del Consejo de Estado colombiano, su función consultiva, a diferencia del sistema francés, está claramente separada de la función jurisdiccional, hasta el punto de que existen salas y consejeros diferentes para el ejercicio de las dos funciones.

²¹ Artículos 189-7 y 237-3 de la Constitución Política.

²² Véanse los artículos 9o. de la ley 19 de 1958; 14-d de la ley 27 de 1992; y párrafo 2 del artículo 33 del decreto 1222 de 1993.

²³ Véanse los artículos 267 de la Constitución Política y 31 de la ley 42 de 1993.

²⁴ Artículos 121 y 122 de la Constitución Política de 1886.

²⁵ *Ibidem*, artículo 212.

B. *La jurisdicción administrativa como juez de la administración*

Esta calidad está reconocida al Consejo de Estado en el artículo 237-1 de la Constitución Política, al incluir como una de sus atribuciones la de “desempeñar las funciones de tribunal supremo de lo contencioso administrativo, conforme a las reglas que señale la ley”. Además, el numeral 2 del mismo artículo, al señalar como atribución de esta corporación la de “conocer de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los decretos dictados por el gobierno nacional, cuya competencia no corresponda a la Corte Constitucional”, precisa que la jurisdicción administrativa, como juez de la administración, no es solo juez de la legalidad, sino también de la constitucionalidad, en virtud del sistema de control difuso que consagra nuestra carta fundamental.²⁶

En desarrollo de la Constitución, el artículo 11 de la ley 270 de 1996 precisa que la jurisdicción de lo contencioso administrativo está conformada por el Consejo de Estado, los tribunales administrativos y los juzgados administrativos.

Este carácter de jueces de la administración que tienen los órganos citados se concreta de manera más detallada en el Código Contencioso Administrativo, en cuyo artículo 82, modificado por el artículo 1o. de la ley 1107 de 2006, se expresa que:

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.

A su vez, los artículos 83 a 87 del Código citado precisan la extensión del control por parte de la jurisdicción y las diversas acciones contenciosas, que son las siguientes:

- a. La de simple nulidad o contencioso objetivo, consagrada en el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo. Ésta consiste en que una

²⁶ Sobre el control difuso de constitucionalidad, véase Escobar Pérez, Jacobo, *Derecho constitucional colombiano*, 5a. ed., Bogotá, Temis, 1997, pp. 46 y ss., y Tobo Rodríguez, Javier, *La Corte Constitucional y el control de constitucionalidad en Colombia*, 2a. ed., Bogotá, Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez, 1999, pp. 159 y ss.

persona solicita al juez que se declare que un acto administrativo es violatorio de una norma jurídica superior por cualquiera de las causales de nulidad de los actos administrativos, y que, por consiguiente, decrete su anulación.

- b. La de nulidad y restablecimiento del derecho o contencioso subjetivo o de plena jurisdicción, consagrada en el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo. Consiste en que una persona perjudicada por un acto administrativo solicita al juez que decrete la nulidad de ese acto por ser contrario a una norma jurídica superior, pero que, además, se le restablezca el derecho o se le repare el daño causado por ese acto.
- c. La de reparación directa, o contencioso de indemnización, consagrada en el artículo 86 del Código Contencioso Administrativo. Consiste en que la persona que acredite interés podrá pedir directamente la reparación de un daño causado por la administración, cuando la causa de la petición sea un hecho, una omisión, una operación administrativa, la ocupación temporal o permanente de un inmueble por causa de trabajos públicos o un acto administrativo legal que viole el principio de igualdad ante las cargas públicas.
- d. Las acciones contractuales, consagradas en el artículo 87 del Código Contencioso Administrativo, consisten en que cualquiera de las partes de un contrato estatal podrá pedir que se declare su existencia o su nulidad y que se hagan las declaraciones, condenas o restituciones consecuentes; que se ordene su revisión; que se declare su incumplimiento, y que se ordene al contratante responsable a indemnizar los perjuicios y que se hagan otras declaraciones y condenas.

Además de las acciones anteriores, debe tenerse en cuenta que la Constitución Política y la ley consagran otras acciones, que constituyen también mecanismos de control jurisdiccional del principio de legalidad frente a actuaciones de las autoridades administrativas, aunque no todas ellas son propiamente contencioso-administrativas por cuanto algunas pueden ejercerse ante jueces diferentes de los administrativos. Estas acciones son las siguientes:

- a. Aunque no referida a actos administrativos propiamente dichos, sino a algunos actos administrativos desde el punto de vista formal, por ser dictados por el presidente de la república, pero con carácter de ley, la acción de inconstitucionalidad o inexecutable, prevista en los artículos 241 y siguientes de la Constitución, como vía jurisdiccional especial para garantizar el principio de legalidad en relación con las leyes y los decretos

del presidente que tienen fuerza de ley, con excepción de los decretos dictados en aplicación de los estados de excepción, los cuales están sometidos a control automático. Esta acción se ejerce ante la Corte Constitucional, y se adelanta de acuerdo con un procedimiento especial. Debe tenerse en cuenta que en estos casos se ha considerado, tradicionalmente y por regla general, que la decisión de la Corte solo tiene efectos hacia el futuro a partir de la sentencia, aunque la Corte Constitucional ha relativizado esta regla.

- b. La acción de nulidad por inconstitucionalidad, prevista en el artículo 237-2 de la Constitución Política, como mecanismo de control de los decretos dictados por el gobierno nacional cuya competencia no corresponde a la Corte Constitucional, la cual se ejerce ante el Consejo de Estado, se tramita por la sección especializada correspondiente mediante el procedimiento ordinario previsto en el Código Contencioso Administrativo, pero su decisión corresponde a la sala plena de lo contencioso administrativo.
- c. La acción de tutela, mediante la cual toda persona podrá reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública y, en algunos casos, de los particulares (artículo 86 de la Constitución Política, desarrollado por el decreto 2591 de 1991).
- d. La acción de cumplimiento, mediante la cual toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o un acto administrativo (artículo 87 de la Constitución Política, desarrollado por la ley 393 de 1997).
- e. Las acciones populares, para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otras de similar naturaleza que se definan en la ley (artículo 88, inc. 1o., de la Constitución, desarrollado por la ley 472 de 1998).
- f. Las acciones colectivas o de grupo, originadas en los daños ocasionados a un número plural de personas, sin perjuicio de las correspondientes acciones particulares (artículo 88, inciso 2 de la Constitución Política, desarrollado por la ley 472 de 1998).

Adicionalmente, en algunos casos excepcionales el control de las autoridades administrativas, a pesar de ejercerse por las autoridades judiciales, no

es producto de la iniciativa de un ciudadano, mediante el ejercicio de una acción, sino que la Constitución o la ley han previsto que dicho control se lleve a cabo directamente por la autoridad judicial de manera automática. Este control se presenta fundamentalmente en dos casos:

- a. Aunque no en relación con actos administrativos propiamente dichos, sino respecto de actos administrativos desde el punto de vista formal, por ser dictados por el presidente de la república, pero con fuerza de ley, los artículos 214-6 y 215 (parg.) de la Constitución Política establecen que en los casos de aplicación de los estados de excepción previstos en los artículos 212 (estado de guerra exterior), 213 (estado de conmoción interior) y 215 (estado de emergencia), el gobierno debe enviar a la Corte Constitucional, al día siguiente de su expedición, los decretos legislativos que dicte en uso de esas facultades excepcionales, para que ella decida definitivamente sobre su constitucionalidad. Si el gobierno no cumpliera con este deber, la Corte aprehenderá de oficio y en forma inmediata el conocimiento de dichos decretos. El procedimiento que se adelanta en estos casos es más breve que el que corresponde en los casos del ejercicio de la acción de inconstitucionalidad, pues los términos se reducen a una tercera parte.
- b. De conformidad con lo previsto en el artículo 20 de la ley 137 de 1994, por la cual se regulan los estados de excepción, los actos de carácter general que sean dictados en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante la aplicación de dichos estados de excepción tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por el tribunal o juez administrativo del lugar donde se expidan dichos actos, si ellos son expedidos por entidades territoriales, o por el Consejo de Estado, si emanaran de autoridades nacionales. En estos casos el Consejo de Estado ha considerado que el control es competencia de la sala plena de lo contencioso administrativo, y se realiza sin ningún procedimiento especial.

También desde esta perspectiva como juez de la administración, debe tenerse en cuenta que los artículos 128 a 134 del Código Contencioso Administrativo determinan las competencias del Consejo de Estado, de los tribunales administrativos y de los jueces administrativos.

Finalmente, debe anotarse que los artículos 135 y siguientes del estatuto citado precisan de manera detallada las normas de procedimiento aplicables ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

C. El Consejo de Estado como colaborador del legislador

Si bien hemos afirmado anteriormente que el gobierno no ha hecho uso frecuente en las últimas épocas de la posibilidad tradicional de solicitar al Consejo de Estado, mediante su sala de consulta y servicio civil, la preparación de proyectos de ley y de códigos, que constituye una de las atribuciones de la corporación como cuerpo consultivo del gobierno, la Constitución y la ley prevén dos formas de colaboración del Consejo de Estado con el legislador, a saber:

Por una parte, el artículo 156 de la carta establece que el Consejo de Estado, lo mismo que la Corte Constitucional, el Consejo Superior de la Judicatura, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo Nacional Electoral, el procurador general de la nación y el contralor general de la república, tienen iniciativa legislativa, es decir, que tienen “la facultad de presentar proyectos de ley en materias relacionadas con sus funciones”. Además, el artículo 237-4 de la misma Constitución prevé como una de las atribuciones del Consejo de Estado la de “preparar y presentar proyectos de actos reformativos de la Constitución y proyectos de ley”.

Lo anterior implica que realmente el Consejo de Estado no solo tiene la facultad de presentar proyectos de ley “en materias relacionadas con sus funciones”, como la tienen los otros órganos citados, sino que posee un poder general de iniciativa legislativa y de reformas constitucionales en cualquier campo normativo, propio e independiente de su función de cuerpo consultivo del gobierno, cuya competencia no corresponde, en consecuencia, según nuestro criterio, a la sala de consulta y servicio civil, sino a la sala plena de la corporación, como se hizo hace algún tiempo con un proyecto de acto legislativo reformativo de la acción de tutela.

Por otra parte, el reglamento del Congreso prevé que en los debates que se cumplan en las sesiones plenarias y en las comisiones, el Consejo de Estado, entre otros organismos, al tener la facultad de presentar proyectos de ley, puede estar presente e intervenir para referirse a tales proyectos.²⁷

D. La jurisdicción administrativa como colaboradora en la función electoral

La jurisdicción administrativa conoce del llamado contencioso electoral, es decir, de las acciones dirigidas contra los actos de elección o nombramiento, de acuerdo con las reglas de competencia y procedimiento previstas en el Código Contencioso Administrativo.

²⁷ Véase el artículo 96 de la ley 5a. de 1992.

Pero además de esa función tradicional, que realmente hace parte de sus competencias como juez de las actuaciones y actos de la administración, la Constitución de 1991 ha previsto, de manera novedosa, otra serie de atribuciones relacionadas con la función electoral, que marcan una especial diferencia de la jurisdicción administrativa colombiana frente a la de otros países, especialmente Francia, cuyo régimen administrativo ha servido de punto de referencia al nuestro.

Es así como, por una parte, los artículos 184 y 237-5 de la Constitución atribuyen al Consejo de Estado la función de decretar la pérdida de investidura de los congresistas por las causales que la misma carta ha previsto en los artículos 183, en concordancia con los artículos 179, 180 y 110, como sanción claramente diferenciada de la anulación del acto de elección y con efectos totalmente diferentes en cuanto a su contenido, consistentes en que el congresista cuya pérdida de investidura es decretada no podrá jamás volver a ser congresista. Esta figura se encuentra desarrollada en las leyes 5a. de 1992 (Reglamento del Congreso) y 144 de 1994, y su aplicación ampliada a los concejales municipales mediante la ley 136 de 1994 y a los diputados mediante la ley 617 de 2000.²⁸

Por otra parte, la carta ha previsto la participación de los órganos de la jurisdicción administrativa, especialmente del Consejo de Estado, en la nominación de una serie de altos funcionarios del Estado, en la siguiente forma:

- a. Elección de una parte de los miembros de la sala administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, conformada por seis miembros, tres de los cuales son elegidos por el Consejo de Estado, dos por la Corte Suprema de Justicia y uno por la Corte Constitucional.²⁹
- b. Participación en la elección de los miembros de la Corte Constitucional, conformada por nueve magistrados, los cuales son elegidos por el Senado de la República de ternas que tienen origen así: tres enviadas por el presidente de la república, tres por la Corte Suprema de Justicia y tres por el Consejo de Estado.³⁰

²⁸ Sobre esta figura véase a Hernández Enríquez, Alier Eduardo, *La pérdida de investidura de congresistas y concejales*, Bogotá, Rodríguez Quito Editores, 1998.

²⁹ Sobre la elección de los magistrados de la sala administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, véanse el artículo 254-1 de la Constitución Política y los artículos 75 y siguientes de la ley 270 de 1996.

³⁰ Sobre la elección de los magistrados de la Corte Constitucional, véanse los artículos 239 de la Constitución Política y 318 de la ley 5a. de 1992.

- c. Participación en la elección del registrador nacional del estado civil, quien es elegido por los presidentes de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, mediante concurso de méritos.³¹
- d. Participación de la elección del procurador general de la nación, quien es elegido por el Senado de una terna de candidatos, uno por el presidente de la república, otro por la Corte Suprema de Justicia y otro por el Consejo de Estado.³²
- e. Participación en la elección de contralor general de la república, quien es elegido por el Congreso en pleno, de una terna conformada por un candidato designado por la Corte Suprema de Justicia, otro por la Corte Constitucional y otro por el Consejo de Estado.³³ Además, para los órdenes departamental, distrital y municipal, en estos últimos cuando exista contraloría, la Constitución también establece que corresponde a las asambleas departamentales y a los concejos distritales y municipales elegir los contralores de ternas integradas con dos candidatos presentados por el tribunal superior del distrito judicial y uno por el tribunal administrativo del respectivo departamento.³⁴
- f. Finalmente, la carta política también prevé que corresponde al Consejo de Estado la elección del auditor de la Contraloría General de la República, encargado de ejercer la vigilancia de la gestión fiscal de esta última, de terna enviada por la Corte Suprema de Justicia.³⁵

III. CONCLUSIONES

Con fundamento en los elementos de juicio históricos y normativos que hemos expuesto, podemos concluir lo siguiente:

1. La justicia administrativa en Colombia se ubica, desde su nacimiento, como un sistema dualista o pluralista de inspiración francesa, aunque con algunas particularidades resultantes, especialmente, de la afirmación

³¹ Sobre la elección del registrador nacional del estado civil, véase el artículo 266 de la Constitución Política.

³² En relación con el procurador general de la nación, véanse los artículos 276 de la Constitución Política y 3o. y siguientes del decreto-ley 262 de 2000.

³³ En relación con el contralor general de la república, véanse el artículo 274 de la Constitución Política y los artículos 35 y siguientes del decreto-ley 267 de 2000.

³⁴ En relación con los contralores departamentales, distritales y municipales, véase el artículo 272 de la Constitución Política.

³⁵ En relación con el auditor de la Contraloría General de la República, véanse los artículos 274 de la Constitución Política y 14 y siguientes del decreto-ley 272 de 2000.

de su carácter predominantemente judicial, totalmente independiente de la misma administración controlada, y del debilitamiento de la función consultiva.

2. Por otra parte, las funciones del Consejo de Estado y de los tribunales administrativos de Colombia se vieron incrementadas en la Constitución Política de 1991, por la participación que les fue asignada en la designación de altos funcionarios del Estado y por la atribución de competencias para decretar la pérdida de la investidura de los congresistas y de miembros de las demás corporaciones de elección popular, que constituyen responsabilidades un tanto extrañas a la naturaleza y al origen de la jurisdicción administrativa, por lo cual, si bien reflejan la confianza que el Constituyente y la sociedad colombiana han querido depositar en esos órganos, también han suscitado temores sobre el riesgo de cierto grado de politización y de limitación de su autonomía.