

ENSAYO JURIDICO CONSTITUCIONAL Y ADMINISTRATIVO

LAS FUENTES EN EL DERECHO COLOMBIANO

Por
LIBARDO ORLANDO RIASCOS GOMEZ
Doctor en Derecho
Lriascos@udena.edu.co
2008

LA ADMINISTRACIÓN ESTATAL Y EL SISTEMA DE FUENTES FORMALES EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO COLOMBIANO, A PARTIR DE LA CONSTITUCIÓN DE 1991

PRIMERA PARTE

1. LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACION Y EL DERECHO ADMINISTRATIVO

- 1.1. [El ser humano y la organización](#)
 - 1.2. [Nociones sobre la administración](#)
 - 1.3. [La Administración Pública y Rama Ejecutiva del poder público](#)
 - 1.4. [La Administración Privada y derecho común](#)
 - 1.5. [La Administración del Estado. La administración como persona jurídica](#)
 - 1.6. [Naturaleza y características de la Administración en la Constitución de 1991](#)
 - 1.6.1. Naturaleza Jurídica de la Administración Estatal
 - 1.6.2. Características de la Administración estatal
 - 1.7. [El Derecho socio-estativo colombiano](#)
 - 1.8. [El derecho administrativo en Colombia es eminentemente normativista](#)
 - 1.8.1. Primera fase legislativa del derecho administrativo
 - 1.8.2. Segunda fase legislativa del derecho administrativo
 - 1.8.3. Tercera fase legislativa del derecho administrativo
 - 1.8.4. Cuarta fase legislativa del derecho administrativo.
 - 1.8.5. La jurisdicción contencioso administrativa ejerce el control de legalidad y de constitucionalidad de los actos administrativos o normas jurídicas inferiores a la ley o los decretos-leyes
-

1. LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACION Y EL DERECHO ADMINISTRATIVO

1.1. EL SER HUMANO Y LA ORGANIZACION.

El ser humano en todo tiempo y lugar siempre ha buscado fórmulas para solucionar las necesidades individuales o personales y necesidades colectivas o comunitarias. Las primeras, inicialmente encuentran su origen en el preservar la existencia misma de la raza, la evolución y el desarrollo de la especie humana. Las segundas, tienen su génesis en la conservación de una familia, de un núcleo espontáneo societario o una organización incipiente de índole civil que desea proyectar una estructura social media.

Las necesidades y la forma de satisfacerlas es lo que ha llevado al ser humano por estadios de avance o de retroceso, según su mayor, menor o nulo compromiso con las necesidades y

la formas de satisfacerlas, sin embargo, la actividad participativa o no de los seres humanos en este proceso de retroalimentación social se convierte en el surtidor de la gran rueda de la civilización humana. Si bien, son más los avances de todo tipo que los retrocesos, un proceso social dialéctico debe contar con unos y otros para evaluar e interpretar una sociedad determinada en un momento histórico determinable.

Tomemos sólo como punto de referencia de ésta dialéctica evolutiva, la necesidad del hombre por conformar un rudimento de administración, entendiéndola aquella como aquél producto del genio organizativo del hombre, de su dimensión social, como manifiesta el ius-administrativista español *MARTIN MATEO* ⁽⁴⁾. Esta necesidad así planteada busca satisfacer el espíritu innato, casi genético de vivir en un ambiente asociativo, en comunidad. Pero el ser humano como todo organismo vivo, como las células por ejemplo, encuentran que la asociación es el primer y arcaico modo de sobrevivir en cualquier medio hostil y por ello buscan por todos los medios satisfacer una necesidad superior: la multiplicación y dirección de una organización civil, en los humanos y biológica en el mundo celular.

Si todos los asociados en esta organización civil tienen igualdad de oportunidades, derechos y obligaciones, es obvio que la distribución de labores diversas les produzcan satisfacciones personales, pero a la vez, ansias de poder representar a un grupo, a un conglomerado de personas mayor, para satisfacer necesidades superiores que en representación de los demás, confieran un poder, una jefatura, un liderazgo, una cabeza visible de una organización ya no sólo civil, sino política, aunque fuese primitiva.

La organización política nacida de un núcleo social-civil comienza a imponer parámetros antes no vistos. En efecto, el poder de dirección de un conglomerado humano no sólo satisface necesidades individuales y colectivas sino necesidades de selección, capacidad y superioridad intelectual de unos pocos por encima de muchos otros.

La lucha por la dirección, por la supervivencia pacífica y tranquila de la sociedad y por las ansias de poder genera conflictos que curiosamente fortifican la organización cuando aquella produce mecanismos, procedimientos y reglas de solución a través de organismos que imparten justicia.

La organización política dirigida por unos cuantos escogidos del grupo comunitario mayor conforma una primera visión de Gobierno elegidos de común y mayoritario acuerdo, por un conglomerado de personas, ciudadanos o administrados con capacidad de elegir y ser elegidos, con atribuciones, derechos y deberes constitucionales, como el acceso al poder, el voto, el derecho a conformar asociaciones, grupos políticos, sindicatos, corporaciones sociales, económicas, culturales, científicas, etc. El conjunto de organizaciones locales, regionales y nacionales de carácter político-civiles con atribuciones de organización, dirección y control, nos va proporcionando una primera idea de administración, tal y como fuera concebida por los primeros constructores ideológicos de la administración y como un reflejo ineludible de la Rama Ejecutiva del poder público, desde un punto de vista orgánico. Se habla así de la administración en un plano netamente estructural compuesto por un grupo de organismos, instituciones, dependencias, secciones, sub-secciones y niveles jerárquicos de una superestructura llamada administración.

En el ámbito colombiano, estas ideas universales, son de plena aplicación con las advertencias iniciales siguientes:

Si bien, la primera idea de administración surge de un concepto orgánico de un conjunto de organismos y dependencias vinculadas a la rama ejecutiva del poder público, a nivel nacional, seccional y local (artículos 115, 122-131, 188-211, 285-331 de la Constitución de 1991), muy pronto se tendrá que revisar este criterio estructuralista para dar paso al concepto funcionalista de la administración donde se hace énfasis en las actividades, gestiones, acciones y omisiones que aquella cumple en sus relaciones con los ciudadanos o

administrados. En este sentido prima de forma contundente el concepto de función administrativa o pública sobre el concepto de órgano o dependencia adscrito a una rama del poder público. En tal virtud, podemos hablar de actividad o gestión de la administración de la rama ejecutiva, actividad o gestión de la administración de la rama judicial, actividad o gestión de la administración de la rama legislativa, o actividad y gestión de una cualquiera de organismos, dependencias, secciones, o instituciones adscritas o vinculadas a aquéllas.

La idea de administración en el plano funcional entonces, no sólo es aplicable a la rama ejecutiva del poder, sino a la totalidad de las ramas del poder público (legislativo y judicial), como a los organismos de “control” fiscal y financiero (Contraloría General de la República, Contralorías Seccionales y Locales) y control y vigilancia de la Conducta de los funcionarios y empleados estatales (Ministerio Público, Procurador General de la Nación, Defensor del Pueblo, Delegados y Agentes del Procurador a nivel seccional, provincial y local, así como también los Personeros Municipales). Igualmente, esta idea funcional de administración se aplica a los organismos electorales (Consejo Nacional Electoral, Registrador Nacional del Estado Civil, Registradores Seccionales y locales) e incluso aquellas personas particulares que cumplen “funciones públicas”, según el ordenamiento jurídico vigente (artículos 2,6,113-129,188-211,258-284, constitucionales).

1.2. NOCIONES SOBRE LA ADMINISTRACIÓN EN GENERAL

El término Administración no es patrimonio de ninguna de las ramas del poder público en exclusivo, ni tampoco lo es de las ciencias jurídicas e incluso ni de la propia ciencia de la administración. Entonces, nos preguntamos cómo explicamos a la administración sin adscribirla a una o a todas las posibilidades anteriores?. Quizá, la respuesta no es fácil, sin embargo, el término es utilizado en todas las actividades de la vida del hombre. Hablamos de administración como carrera profesional; como labor de dirección; como jefatura de una empresa, negocio, organismo estatal (legislativo, judicial o ejecutivo), institución pública o privada, de un cuerpo social, comunitario, sindical, político, cultural, religioso e incluso de organización delincencional. En fin el término administración es omni-comprensivo de toda actividad lícita e incluso ilícita del ser humano, sin embargo, a nuestros efectos tomaremos el término como un mecanismo social, jurídico, político y organizativo.

Administración es uno de aquellos términos-institución que se han filtrado por todos los rincones de la estructura social y política del hombre y que han invadido todas las actuaciones y gestiones que aquel desarrolla en la vida diaria organizativa. La porosidad ⁽²⁾ y permeabilidad en todos los sectores del *habitat* humano de aquél término-institución es tal, que se ha convertido en el comodín que se explica por sí solo, sin necesidad de esforzarse demasiado.

Etimológicamente, Administración viene del latín *Ad=a*, y *Minestrare=Servir a*. Este primer encuentro y explicación del término es el que ha generado sin duda alguna la porosidad del mismo en todas las actividades y estructuras sociales y políticas del ser humano. No sabemos si para bien o para mal. Lo cierto es que todo aquello que necesite estructurarse, organizarse o evolucionar debe indefectiblemente contar con una administración, una actividad de servicio a..., fuere éste individualizado o colectivizado. Paradójicamente el término-institución evoluciona con las actividades humanas a las cuales les sirve de apellido, por ejemplo, sí hablamos de administración empresarial, sea pública o privada, debemos adicionar al concepto servicio otros más elaborados como planificar, proyectar, prospectar, edificar, etc.

Entre las Instituciones jurídicas, el término-institución administración se ha constituido en la "*Caja de Pandora*" para explicar la estructura, la organización, la dirección, el control y la función estatales. En efecto, observamos que la administración se la entiende como una forma de gobernar; de estructurar la tridivisión del poder y adscribirle a una rama, como la ejecutiva, la capacidad y legitimidad de administrar el poder; de adscribirle rango o jefatura de dirección de alta ejecutividad a las otras ramas del poder público como el judicial o legislativo,

al precisar que cada una de ellas tendrá unas autoridades de administración judicial, unas autoridades de administración legislativa; de enfatizar los organismos de control a través de las administraciones de control e inspección financiera, administrativa o funcional del Estado en cabeza de la Procuraduría y Contraloría General de la Nación; y de arrogar entre otras, funciones especialísimas a organismos del Estado para que puedan vigilar, controlar y administrar el patrimonio de un derecho político-ciudadano, como el voto, a través de la Administración Electoral.

En éste orden de ideas el término-institución administración se ha generalizado tanto, que sin temor a duda en la Constitución de 1991 (y aún desde la Constitución centenaria de 1886), lo encontramos en todas las instituciones, organismos, funciones y ramas del poder público, cuando no lo hallamos individualizado en actividades o funciones de los servidores del Estado o de las personas privadas que cumplen por excepción "funciones públicas" , según lo prescribe el artículo 1, 82 y 83 del Código Contencioso Administrativo (C.C.A).

Resulta, por tanto complejo tratar de definir con exactitud el término administración, al punto que el tratadista GALVIS GAITAN ⁽³⁾ , aborda la respuesta al interrogante: "Qué es administración?", desde diferentes puntos de vista: a) el etimológico, b) el sentido común o intuitivo, c) el Semántico; y, d) el conceptual vertido por los diversos autores extranjeros y colombianos.

Cuando la actividad ejercida tiende a alcanzar un fin determinado (acción de administrar), es cuando alguien manifiesta el concepto de administración con sentido común, sin que con ello se esta elaborando una conceptualización rigurosa de administración.

Los diccionarios de la lengua general o especializados traen innumerables definiciones sobre el término: Administración. Todos ellos, conceptualizan una idea de acción, función, organización, dirección disposición, dosificación y jefatura. En el Diccionario jurídico, el concepto administración se asocia a "*la dirección, gobierno y cuidado que uno tiene a su cargo de los bienes de una herencia,...*".

En el plano conceptual, tenemos las definiciones de *Frederick W. Taylor*, considerados entre los autores clásicos que abordaron el estudio de la administración bajo un concepto científico aplicado a la empresa privada y las relaciones de poder que se entablan entre patronos y trabajadores.

"Para Taylor la administración consiste en saber lo que uno desea que las personas hagan y poder luego verificar que lo hagan de la mejor manera y al más bajo costo. Este concepto contiene tres elementos esenciales. ' una meta u objetivo, un medio a través del cual se puede lograr y la utilización del esfuerzo humano.

En consecuencia, dice Taylor, 'a los administradores les corresponde planificar, organizar y controlar el trabajo. No debe dejarse que los trabajadores encuentren por sí mismos los mejores métodos ya que esto es responsabilidad de los patronos y si la administración es llevada en la forma apropiada, el trabajo puede ejecutarse de la mejor manera" ⁽⁴⁾

Autores extranjeros contemporáneos de Taylor y más tarde otros continuaron edificando el concepto de administración sobre las bases de la empresa privada y las relaciones obrero-patronales que había que preservar siempre que produjeran mayores rendimientos a menores costos. Se hacía énfasis entonces, en las labores de dirección, organización, planeación, coordinación y control como una consecuencia de la acción de administrar. Así lo sostenía *Henry Fayol* y en parecidos términos *Frank Bunker Gilberth*, ambos citados por el tratadista GALVIS GAITAN.

En las varias definiciones de administración (entre ellas las de Alberto León Betancur, Carlos Martínez Fajardo, Nicolás Palacios, Carlos Dávila, e incluso la del propio Galvis Gaitán), antes que una conceptualización de administración lo que encontramos es un desglose de elementos que conforman aquella como actividad y como disciplina adaptable a Instituciones, organismos públicos y privados y a personas; pero no estrictamente una definición de administración.

En efecto, veamos qué elementos extraemos de las conceptualizaciones de administración que exponen los tratadistas:

- a) Constituye una actividad organizada con objetivos predefinidos.
- b) Como labor especial emplea recursos humanos, materiales logísticos en la toma de decisiones que siempre se evalúan para obtener resultados.
- c) Como estructura comporta unas líneas de dirección, planeación, coordinación y control.
- d) Las relaciones personales que genera deben estar precedidas de un buen ambiente: interno y externo para cumplir con sus objetivos.
- e) El medio en el que actúan las organizaciones es tan cambiante como la vida misma, por ello lo único permanente es el cambio. Si el cambio no se produce están condenadas a la extinción.
- d) La administración se considera como un proceso compuesto de funciones (técnicas, comerciales, financieras, de seguridad, contables y administrativas, según Taylor) dentro de las que se destaca las administrativas.

Sin embargo, con estos elementos GALVIS GAITAN, define a la administración como un

"sistema que busca la consecución de unos fines o políticas institucionales a través de actividades tales como la planeación, la organización, la dirección y el control, utilizando recursos humanos técnicos y financieros dentro de un medio ambiente interno y externo".

Para nosotros es claro que la administración es un proceso y un sistema de organización que se retro-alimenta en tanto exista una institución, organismo y personas que la activen o desarrollen. Los demás elementos de la conceptualización son elementos o características de la administración en términos generales, pero que bien pueden aplicarse a los conceptos jurídicos de administración.

1.3. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y RAMA EJECUTIVA DEL PODER PÚBLICO.

El término-institución administración tal como lo entendemos es aplicable indistintamente a las divisiones académicas de lo público y de lo privado, ya sea en el derecho, en la empresa, en la vida cotidiana y en la ciencia. Si sólo analizamos el campo del derecho encontraremos que la administración puede aplicarse al derecho privado y al derecho público sin que su conceptualización inicial cambie. Lo que varía aquí es la órbita de aplicabilidad en el área jurídica específica, pues no es lo mismo la administración de la "cosa pública" que hacen las autoridades municipales de la administración de los bienes privados que realiza un empresario o comerciante de carácter privado. El término administración es una constante conceptual, un sistema, un procedimiento revitalizador de una gestión específica; en cambio, los conceptos de público y privado son variables que parten de un mismo tronco: el derecho.

Si tomamos las elementales concepciones de derecho público y derecho privado, podemos decir que el primero enmarca el conjunto de normas que regulan los derechos, relaciones, controversias, acciones y procedimientos entre los particulares o administrados y el Estado. En cambio, el derecho privado regula el conjunto de normas que regulan las relaciones, derechos y garantías sustanciales y procesales entre particulares. La solución de los conflictos generados en el derecho público son de competencia de la jurisdicción especial o

Contencioso-administrativa. Las controversias en el derecho privado son del resorte de la jurisdicción ordinaria. Este paralelismo nos lleva a concluir que la órbita de lo público está claramente diferenciado en derecho de lo privado, y que por lo mismo, todo lo referido al Estado y los particulares o administrados, es público.

El Estado como persona jurídica de derecho público abarca en líneas generales al poder legitimado, el territorio, la estructura funcional o autoridades y la organización social y personal o habitantes. En consecuencia, cuando mencionamos Estado hacemos referencia a la Estructura y Organización del Estado, las tres ramas del poder público y los organismos, instituciones adscritas y vinculadas y los funcionarios que hacen parte aquella y éstas.

Cuando el tratadista GALVIS GAITAN, define la Administración Pública como

"...la actividad relacionada con la ejecución de las decisiones del Estado. Más exactamente lo relacionado con la planeación, la organización, la dirección y el control de las acciones gubernamentales, es decir, aquellos procedimientos que unidos a los esfuerzos organizacionales cumplen con los fines del Estado. Es por lo tanto, un instrumento que el Estado moviliza para ejecución, práctica de sus programas; es la organización que se somete a la filosofía del Estado y que contempla al gobierno desde el ángulo institucional y de su acción dinámica. Para el cabal cumplimiento de estas actividades se necesitan una serie de instituciones y personas que ejecutan las decisiones del gobierno...." ⁽⁵⁾

Como podemos apreciar el concepto de administración pública se dirige exclusivamente a hacer un paralelo de ésta con la Rama Ejecutiva del Poder Público, por creer equivocadamente que la Administración sólo puede darse en el seno de la rama ejecutiva o administrativa, pero no en modo alguno en la rama legislativa o judicial, ni menos en los otros organismos de control y vigilancia del Estado (Procuraduría y Contraloría), ni en los demás adscritos o vinculados o incluso en las personas privadas cuando realizan una "función administrativa", tal como sucede con la Federación de Cafeteros, Cámaras de Comercio, Cajas de Compensación Familiar o Academias consultoras del Gobierno. Por estas razones es por lo que peca la definición de Administración Pública, pues no engloba todo el componente de Estado sino una parte muy pequeña de aquel. Quizá la confusión de la definición provenga de creer que la administración sólo es la más visible que conocemos y que se halla instituida en el seno del denominado Gobierno (Presidente, Vicepresidente, Ministros del Despacho y Jefes de Departamentos Administrativos, según la Constitución de 1991), desde un estricto factor organicista o estructural y no desde el plano integrador que se propone, es decir, desde el plano funcional que presupone una estructura, unos niveles, unas entidades entramadas entre sí, pero con un común denominador que las justifica y potencia: las funciones que realizan unas y otras para cumplir sus fines, o fines estatales como sucede en el caso colombiano con la administración pública: el interés general o comunitario, la prestación eficiente, pronta y cumplida de los servicios públicos, la promoción, respecto y garantía de los derechos, deberes y obligaciones de los ciudadanos o administrados (artículos 2, 118, 209, constitucionales).

En consecuencia, la administración pública es el sistema o procedimiento idóneo para la toma de decisiones y soluciones a problemas sociales, culturales, económicos, jurídicos y políticos por parte del Estado representado en sus tres ramas del poder público y demás organismos e instituciones adscritos o vinculados a ellos, y no exclusivamente en la rama ejecutiva, aunque aparentemente sea la más visible al ciudadano. Sistema que se retro-alimenta continuamente en los fines y objetivos que tiene el Estado según la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico colombiano.

1.4. LA ADMINISTRACIÓN PRIVADA Y EL DERECHO COMÚN.

Ya hemos dicho que el término-institución de la administración es aplicable a los fenómenos jurídicos amparados por el derecho público como los de derecho privado, pues aquella no es patrimonio exclusivo de ninguna rama del derecho, es una estructuración omni-comprensiva que la ha tomado la ciencia de la administración para explicar las actividades, gestiones y proyecciones de las organizaciones, entidades o instituciones de cualquier naturaleza, grado u origen. Esto explica que la administración no sea sólo un mero concepto terminológico.

La administración aplicada al ámbito privado, es lo primero que existió en términos de *Taylor, Fayol y Bunker*, pues ésta se comenzó a estructurar como ciencia en la empresa privada como un mecanismo de planeación, dirección y control en las relaciones obrero-patronales. Posteriormente se trasladó el concepto al campo público. Sin embargo, los estudios que hicieron lo administradores privados no han perdido vigencia en el mundo jurídico, político, social, económico y hoy por el contrario, constituyen la base de las nuevas concepciones y explicaciones de la administración pública, a partir de los criterios privatísticos y de las experiencias acumuladas desde su nacimiento, desarrollo y posterior evolución. La institución de la administración como sistema y proceso de retroalimentación de la gestión, planificación, control y dirección ha tenido sus mejores logros en el ambiente privado, y por ello, hoy en día el ambiente público comienza a reestructurarse, a partir de la "reingeniería" de sus planteamientos, estrategias, metodologías y procedimientos utilizados en el cumplimiento de fines y objetivos dirigidos a alcanzar metas posibles, productivas, rentables y efectivas. La Administración Pública comienza a volver los ojos a la administración privada porque tiene mucho que aprender y comprender.

Las nuevas e internacionales políticas socio-económicas que los Estados están incorporado en sus estructuras y administraciones públicas con fundamento en el "Neoliberalismo" y la denominada "Apertura Económica", a través de la liberación de aranceles, la universalización de la banca, del Comercio, de la tecnología de los medios de comunicación y la informática (conocido como TIC ⁽⁶⁾), la privatización de algunos servicios públicos como el transporte, las telecomunicaciones, entre muchos otros, además del manejo de capitales provenientes del salario y prestaciones sociales en los denominados "Fondos de Cesantías y Pensiones", El mercado de capitales y las Inversiones extranjeras en las economías nacionales, etc., son muestras fehacientes de la nueva concepción universal de la administración pública planteada por la administración privatística.

Esta ola de transposición de criterios y experiencias de la administración privada a la pública se presentó con la expedición de la Ley 11 y el Decreto 1333 de 1986, antiguo Código de Régimen Municipal, y hoy ratificada en la Ley 136 de 1994, conocido como el "ESTATUTO ORGANICO DE LA ADMINISTRACION MUNICIPAL COLOMBIANO". Específicamente, el Alcalde Municipal, sigue siendo la primera autoridad administrativa del Municipio, pero sus funciones y actividades en el manejo de la cosa pública, se insiste deberán hacerse con capacidad gerencial, de administrador de altos negocios que compagine el servicio público y la efectividad, funcionalidad y alcance de los mayores rendimientos y logros personales, financieros, políticos y culturales de la comunidad siempre espera. La Alta gerencia en la dirección del Municipio se hará con las habilidades, capacidades, métodos y estrategias de un buen administrador, de planificador y gestor contando con los recursos humanos, financieros y tributarios propios o trasladados. Con esta transposición de lo privado a lo público se han permeabilizado en la administración pública al cambio de actitudes como de metas por conseguir.

Otro de los varios ejemplos de éste fenómeno de transposición lo podemos observar en las llamadas Empresas Industriales y Comerciales del Estado y la Sociedades de Economía. Estas engloban el concepto de *la EMPRESA PUBLICA*, que ejecuta y desarrolla actividades netamente privatísticas del Estado, como es la de prestar servicios públicos como el transporte aéreo de carga y pasajeros, marítimo, ferroviario e incluso terrestre; la compra-venta de licores, cervezas, alcoholes o sus derivados; Loterías y Juegos de azar (tradicionales y electrónicos); Venta de drogas farmacéuticas; venta de explosivos para minería o

fabricación de armas de fuego (realizadas en nuestra país por "INDUMIL"); venta y procesamiento de materias primas y derivados del petróleo para servicio energéticos (gas, gasolina, parafinas, resinas, polipropilenos, etc.); en fin. Toda una gama de actividades del Estado que a pesar de estar ubicadas en lo público se desarrollan con características, metodológicas y procedimientos empleados en la Empresa Privada, y por tanto están sometidas al Derecho Privado o Común: Civil o comercial, según el ámbito de aplicación y objetivo de la actividad que el Estado realice o ejecute.

1.5. LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO. LA ADMINISTRACIÓN COMO PERSONA JURÍDICA

La Administración del Estado es un concepto acuñado por el Derecho Administrativo continental europeo para indicar inicialmente que éste estudia a la Administración Pública en su estadio más avanzado y dentro de un plano omni-comprendido no sólo de la forma estructural de una de las ramas del poder público (el ejecutivo), sino en el plano funcional de todas las ramas del poder público, así como de sus instituciones, organismos y dependencias vinculadas y adscritas. En este sentido lo reconoce la doctrina ibérica (*GONZALEZ NAVARRO, GARCIA DE ENTERRIA, GONZALEZ PEREZ*, entre otros).

El concepto de Administración del Estado, no excluye de suyo el estudio de la Administración Privada (en sus principios y su conceptualización), como tampoco excluye el análisis y omni-comprensión de la administración mixta, la delegada, en consorcio o cualquier forma de descentralización y de desconcentración de servicios donde juega papel importante la relación Administración y administrados o particulares y la gestión de servicios públicos.

En el Derecho Colombiano podemos decir que el Derecho Administrativo tiene como uno de sus objetivos principales el estudio de la Administración Pública; pero por sobre todo el estudio de las relaciones jurídicas, trámites y procedimientos administrativos surgidos de peticiones en interés general, de interés particular, de peticiones de información o de documentos (artículos 5 y siguientes del C.C.A.). En todas estas actuaciones o gestiones públicas, la Administración Pública esta representada por todas las personas naturales que en calidad de funcionarios estatales (o "servidores del Estado", artículos 6, 122-125, constitucionales), aplican métodos y procedimientos de administración estatal al resolver dichas peticiones. De manera igual, pero con intereses contrapuestos lo hacen los particulares o administrados al iniciar un trámite o procedimiento administrativo camino a la expedición de un acto administrativo o culminación de una actuación o gestión administrativa. Este haz de intereses por regla general contrapuestos genera una de las manifestaciones más típicas de la administración pública y que a la vez constituyen la finalidad última de aquella: la resolución pronta y eficaz de las peticiones dentro de un clima de interés general, comunitario o colectivo.

La Administración Pública desde el punto de vista normativo la podemos concretar en términos del artículo 1 del C.C.A., como la personificación de derecho público del Estado, garante de derechos, deberes y obligaciones, representada en cada caso por el funcionario estatal a quien la Constitución y la ley le ha conferido la representación legal.

El concepto de Administración pública con capacidad para gestionar actividades administrativas, prestar servicios públicos, fomentar la integridad institucional y defender los derechos fundamentales y colectivos de la comunidad, se aplica como ya se ha dicho a todas las ramas del poder público, los organismos de control, y aún a los particulares cuando unos y otros ejecutan "funciones administrativas", inmersas dentro de los fines o "cometidos" del Estado previstos en la Constitución de 1991 (artículo 2º).

Precisamente por la facultad de ejercicio de derechos y capacidad de contraer obligaciones por parte de los funcionarios estatales en sus diferentes instancias, jerarquías, ramas del poder a la que pertenezcan u órganos de control al que estén adscritos, es por lo que la

Administración Pública confirma su personalidad jurídica de derecho público interno. El Estado en su concepción más amplia es una persona jurídica de derecho público internacional, tal como lo sostuvo la Escuela Alemana de Derecho Público, -en términos de GARCIA DE ENTERRIA ⁽⁷⁾ --, "*la personalidad jurídica del Estado, notoriamente sobre los supuestos del idealismo hegeliano. La personalidad sólo es admisible en el seno de la comunidad de los Estados (...en cuanto es sujeto del Derecho Internacional)*".

Así, las cosas, en el derecho interno la Administración Pública entendida en el concepto estructural y funcional del artículo 1º C.C.A., se constituye en la Administración del Estado que lleva inmerso el concepto de Administración Pública, propiamente dicho como antes ha quedado explicada y *ab initio* para la rama ejecutiva del poder público, pero también luego, a las demás ramas del poder público, los organismos de control, electorales y todas aquellas instituciones o personas privadas que realicen o ejecuten funciones públicas. Esta Administración del Estado, es objeto de estudio del Derecho Administrativo y constitucional, como ramas que agotan el Derecho Público.

1.6. NATURALEZA Y CARACTERÍSTICAS DE LA ADMINISTRACIÓN EN LA CONSTITUCIÓN DE 1991.

1.6.1. Naturaleza Jurídica de la Administración Estatal.

La naturaleza jurídica de la Administración Pública como persona jurídica de derecho público interno se la ha catalogado de derecho administrativo, puesto que si bien existen ingerencias del derecho privado en lo atinente a la Empresa Pública, no se descarta que el derecho Administrativo es el área jurídica que se emplea en el modelo organizativo y estructural de aquella empresa, y en forma plena estructural y normativamente el derecho público (constitucional y administrativo), el cual se aplica a la totalidad de actividades, hechos, actos, operaciones, contratos y en general actuaciones de tipo administrativo del Estado.

El término-institución de la Administración sea pública o privada al servicio del Estado (Administración Estatal, en un concepto integral y más amplio) en nuestra Constitución se ha tomado en un doble sentido: a) Como función estatal presente en las tres ramas del poder público, en los órganos de control, y aún en la actividad de los particulares o administrados cuando ejercitan una función administrativa; y, b) Como disciplina organizacional de las entidades, organismos e instituciones estatales adscritas o vinculadas al poder estatal.

Desde el primer punto de vista, la Administración Estatal se la considera como un cúmulo de atribuciones, facultades o funciones que los diferentes funcionarios estatales e incluso los particulares con "funciones administrativas" tienen, ejercen o ejecutan en sus diversos destinos o cargos públicos o privados. Funciones que están previstas en el Ordenamiento Jurídico Colombiano (Constitución, Leyes, Decretos-leyes y actos administrativos nacionales, regionales y locales: Artículo 4, constitucional).

A título de ejemplo, veamos como la Constitución de 1991, como norma básica y hermenéutica del Ordenamiento Jurídico estipula que la "*Administración de Justicia es una función pública*" (artículo 228, constitucional), significando que la Rama Jurisdiccional (Titulo VIII, artículos 228-257, ibidem), es una área del poder público desconcentrado y autónomo pero armónicamente concatenado con las demás ramas del poder al efecto de cumplir los fines u objetivos estatales (artículos 2 id.).

Estructuralmente los organismos jurisdiccionales pertenecen a la rama judicial del poder público, pero institucionalmente cumplen funciones de administración de justicia, tal como expresamente se prevé para La Corte Suprema de Justicia (artículo 235 id), El Consejo de Estado (artículo 237 id), La Corte Constitucional (artículo 241 id), "Las Autoridades de los Pueblos Indígenas" (artículo 246 id), La Fiscalía General de la Nación (artículos 250-251 ibidem) y El Consejo Superior de la Judicatura o los Consejos Seccionales (artículos 256-257

ibidem). Subjetivamente los funcionarios estatales jurisdiccionales avocan funciones de administración de justicia al pertenecer a las instituciones anteriormente referenciadas en calidad de Magistrados, Jueces, Fiscales y "Autoridades Indígenas" .

Las funciones judiciales que implican administración se concretan en los siguientes verbos: actuar, juzgar, investigar, conocer, desempeñar, preparar, decidir, revisar, velar, acusar, examinar, elaborar, otorgar, nombrar, suministrar, fijar, controlar actos, hechos, providencias, decisiones o fallos jurisdiccionales

De igual forma, en la Rama Legislativa del Poder Público (Congreso de la República: Senado y Cámara de Representantes) la actividad administrativa regida por el derecho administrativo y que se ejerce a través de funciones. Se concretan, entre muchas otras, en las siguientes:

a) Cada Cámara elige sus mesas directivas y Secretario General, para período de dos (2) años (artículo 135-1,-2, constitucional), b) Puede solicitar informes que necesite al Gobierno (artículo 135-3 id), c) Proveer los empleos creados por la ley para el cumplimiento de sus funciones (artículo 135-5 id), d) Organiza su Policía Interior (artículo 135-7 id), e) Cita y requiere a los Ministros del Despacho (artículo 135-8 id), f) Promueve la Moción de censura con relación a los Ministros en el desempeño de sus funciones públicas (artículo 135-9), g) Ejerce el control político sobre el Gobierno y la administración (artículo 114 id), h) Admisión o Inadmisión de renuncias de empleos que el Presidente y Vicepresidente realicen (artículo 173-1 id.), i) Elige a los Magistrados de la Corte Constitucional (artículo 173-6) y al Procurador General de la Nación (artículo 173-7 id); y, j) Concede licencia al Presidente de la República para separarse temporalmente del cargo, no siendo el caso de la enfermedad, así como también decide sobre las excusas del Vicepresidente para ejercer la Presidencia de la República (artículo 173-2).

En particular, la Cámara de Representantes tendrá las siguientes: a) Elegir al Defensor del Pueblo (artículo 178-1, constitucional), y b) Examinar y fenecer la cuenta general del presupuesto y del tesoro que le presente el Contralor General de la República (artículo 178-2 id.).

Los Congresistas también tienen funciones administrativas negativas que no deberán desempeñar mientras tengan la calidad de tales. v.gr. Desempeñar cargo o empleo público o privado. Igualmente, todas las demás previstas en el artículo 180 id., así como la no autorización de viajes al exterior con dineros del erario público a funcionarios del Estado, salvo en cumplimiento de misiones específicas (artículo 136 id).

En cuanto a las funciones administrativas de la Rama Ejecutiva del Poder Público, son todas aquellas que la Teoría Organizista de las funciones públicas catalogaban como pertenecientes al ejecutivo. En efecto, estructuralmente hacen parte de la rama ejecutiva las instituciones, entidades, organismos y "autoridades" administrativas de los diferentes niveles administrativos (nacionales, seccionales y locales), así como los organismos vinculados o adscritos a éstos.

El Presidente de la República cumple funciones administrativas. Se considera que la función Administrativa, según la Constitución (artículo 209), *"está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones"*.

En todo caso, *"La administración Pública, en todos sus órdenes (Nacional, Regional y Local), tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señala la ley"* .

Las Funciones del Presidente podrán delegarse en Ministros, Directores de Departamento Administrativo, Representantes Legales de Entidades Descentralizadas, Superintendentes, Gobernadores, Alcaldes y Agentes del Estado. La ley determinará esta delegación, como la que deberán cumplir los subalternos de éstos (artículo 211 id.). Sin embargo, las funciones que cumplan los delegados constituyen atribuciones administrativas, así como el grado de responsabilidad (salvo la jurisdiccional: penal o patrimonial) que con ellas asumen, es decir, que la *"delegación exime de responsabilidad al delegante, la cual corresponde exclusivamente al delegatario"*.

Algunas, entre muchas otras funciones administrativas del Presidente de la República, son:

a) Nombrar y separar libremente a los Ministros del Despacho y a los directores de Departamentos Administrativos (Art. 189-1 constitucional), a Directores, Presidentes o gerentes de establecimientos Públicos nacionales y a las personas que deben desempeñar empleos públicos nacionales (Núm.13), a Agentes Diplomáticos y consulares (Núm. 2), b) Conservar el Orden Público en el Estado Colombiano (Núm.4), disponiendo si fuere necesario de la Fuerza Armadas de la que es Comandante Supremo (Núm.3), c) Permitir el tránsito de tropas extranjeras en receso del Senado, previo dictamen del Consejo de Estado (Núm.7), d) Las relativas al Congreso de la República: instalación y clausura de sesiones (Núm. 8); Sancionar (Núm. 9) y promulgar, obedecer y velar por el cumplimiento de las leyes (Núm.10), e) Ejercer la potestad reglamentaria, mediante expedición de Decretos, Resoluciones y órdenes administrativas a fin de viabilizar el cumplimiento de las leyes (Núm. 11); en fin, realizar las funciones previstas en el Ordenamiento Jurídico Colombiano, comenzando por la Constitución y las leyes.

El Gobierno representado en el Presidente y los Ministros del Despacho o Directores de Departamento Administrativo, según las áreas y eventos determinados, cumplen funciones administrativas, tales como las previstas en el artículo 200 id. Individualmente Ministros y Directores de Departamento, tendrán funciones administrativas. v.gr. artículo 208 id.

Por su parte individualmente considerado el Vicepresidente cumple atribuciones administrativas, tales como las enunciadas en artículo 202, y en especial las que el Presidente le confiera dentro de *"Misiones o encargos especiales y designarlo en cualquier cargo de la rama ejecutiva"* (inciso 5, artículo citado). Negativamente tendrá como función administrativa la prevista en el inciso 6, al no poder desempeñar *"funciones de Ministro Delegatario"*.

Por su parte, en el Régimen Departamental (Título XI, Capítulo 2, constitucional), El Gobernador cumple funciones administrativas como las estipuladas en el artículo 305 id. En el Régimen Municipal (Capítulo 3 id), El Alcalde hace lo propio al estar previsto en el artículo 315 id. Y, finalmente, las funciones administrativas realizadas por los Alcaldes Distritales en el "Régimen Especial" dentro de la Organización del Estado (Capítulo 4 id), para los Distritos Especiales Capital de Bogotá (artículo 322 id), Turístico y Cultural de Cartagena, y El Cultural e Histórico de Santa Marta (327 id).

1.6.2. Características de la Administración Estatal.

Las características de la Administración Estatal en el Ordenamiento Jurídico colombiano y particularmente en la Constitución de 1991, son las siguientes:

a) El Derecho aplicable a la Administración del Estado es el Derecho Público (Derecho Constitucional procesal y sustantivo y administrativo procesal y sustantivo principalmente), según los artículos 237 a 245, constitucionales y el C.C.A., artículos 1, 82 y 83

b) La Administración Estatal como función o actividad administrativa se halla involucrada en las tres ramas del poder público, en los órganos de control (Procuraduría y Contraloría), y aún

en las actuaciones de los particulares con "función pública", según los artículos 2,4,6,113, 209 constitucionales y el C. C.A., artículos 1, 82 y 83

c) La tradicional Administración Pública, dentro del criterio de la teoría organizista de la actividad del Estado se identifica en principio con la Rama Ejecutiva del Poder Público, pero luego cuando aplicamos el criterio funcional de la actividad administrativa presente en todas las ramas del poder público, en el conjunto de instituciones y organismos dependientes de aquellas e incluso de la actividad de las personas particulares con funciones públicas, creemos conveniente hablar de Administración Estatal o bien Administración Pública del Estado, para denotarla no sólo por la estructura, sino por la función desempeñada.

c) La Administración Estatal es un sistema o procedimiento de gestión, planificación, dirección, control y manejo de recursos humanos, financieros, materiales y jurídicos, dirigidos a cumplir los fines estatales previstos en el Ordenamiento Jurídico Colombiano (Constitución, Leyes, Decretos-leyes y demás normas jurídicas --por regla general, Actos Administrativos-- nacionales, regionales o locales), tales como los intereses generales, comunitarios o colectivos, los servicios públicos fundamentales, los actuaciones, gestiones y actos administrativos, la preservación y conservación de la tranquilidad, seguridad, salubridad, moralidad y ecosistema (Preámbulo y artículo 2º de la Constitución de 1991).

d) La Administración Estatal es una persona jurídica de derecho público interno que puede adquirir, modificar, restringir o extinguir derechos o intereses legítimos, garantizar el cumplimiento de los deberes constitucionales, así como contraer obligaciones. Por tanto, el Estado es una "persona jurídica de derecho público internacional", que nace como concepto-institución sólo en la Comunidad de Estados en donde adquiere la calidad de sujeto de derecho internacional.

e) La Administración Estatal como concepto surgió así: Primero, de las nociones que la Empresa Privada en donde se aplicaba a la gestión, planificación, dirección, manejo y control surgida de las relaciones obrero-patronales para conseguir mayores rendimientos a menores costos. En segundo lugar, de la traslación con beneficio de inventario de las teorías privatísticas de administración privada a la administración Pública. De esas experiencias y connotaciones surge la conceptualización de la Administración Pública del Estado.

f) La institución de la Administración Estatal, como sistema o procedimiento de gestión se halla presente en todas las instituciones, organismos, entidades o ramas del poder público, a tal punto que bien podemos hablar de Administración Estatal de la Rama Jurisdiccional, Administración Estatal de la Rama Legislativa, Administración Estatal de la Rama Ejecutiva, Administración Estatal de la Contraloría, de la Procuraduría, de la Defensoría del Pueblo, de la Fiscalía General de la Nación. En similar sentido, la institución es aplicable a la Administración Estatal Nacional, Regional (Departamental y provincial), Local (Municipal y Distrital), entre otras. Todo ello, sin que se desvirtúe la función constitucional primigenia de cada una de las ramas del poder ni de las instituciones de control o de la administración nacional, regional o local, respectivamente.

g) Según *ENTRENA CUESTA* ⁽⁸⁾, el Derecho Administrativo es aquella área jurídica que se encarga del estudio la Administración Pública. Sin embargo, en dicha definición el concepto de la Administración Pública en el derecho ibérico no solo se explicaba desde el punto de vista reduccionista (teoría organizista) previsto en el derecho administrativo colombiano de principios del siglo XX, sino en el contexto más amplio plasmado en la Constitución de 1991 y en el C.C.A., (Libro I, artículos 1,82 y 83) desde el criterio funcional y aplicable al Estado a cualquiera de las ramas del poder u organismos adscritos a éstas e incluso de las personas privadas con "función" o actividad administrativa. En consecuencia, el derecho administrativo colombiano tiene por objeto el estudio y análisis de la Administración Pública del Estado, así

como su actuación, gestión y revisión en vía administrativa y en vía contencioso administrativa.

Esta nueva conceptualización del derecho administrativo, a la luz del Ordenamiento Jurídico vigente, la doctrina foránea y la explicación programática dada al nacimiento y evolución de la Administración Pública del Estado en nuestro criterio inaugura un área especializada del derecho público colombiano que la estudia y analiza denominada *DERECHO SOCIO-ESTATIVO COLOMBIANO*.

1.7. EL DERECHO SOCIO-ESTATIVO COLOMBIANO

El Derecho Socio Estativo Colombiano constituye no solo un cuerpo normativo regulador de las relaciones jurídicas de la Administración Pública Estatal y los ciudadanos o administrados, sino el medio eficaz y el sistema normativo garantizador de los procedimientos idóneos y del conjunto de derechos y deberes constitucionales que pudieran vulnerarse o atentarse contra ellos.

El Socio-Estativo lo conceptualizamos, a partir de los siguientes elementos:

a) El Estudio de la Administración Pública se hace en su acepción más amplia y en forma dinámica comprendiendo en ésta la función o actividad administrativa de las tres ramas del poder público, los organismos de control y la de los particulares con "función pública". Por ello, hemos conceptualizado que a partir de la Constitución del 91, es perfectamente válido hablar de Administración Pública del Estado como concreción del factor estructural, funcional y dinámico de aquella tradicional administración y el ámbito que rodea al poder público y el conjunto de organismos, instituciones e incluso de personas privadas con funciones administrativas.

b) Según *LAUBADERE* ⁽⁹⁾, el derecho administrativo tradicional considerado como un método organizacional y como una actividad integra la estructura de los organismos y la función que estos desarrollan en el Estado, siempre teniendo en cuenta la participación de los ciudadanos. En este sentido el Derecho Socio-Estativo estaría dirigido precisamente a integrar dichas actividades y dinamizar las relaciones jurídicas entre la Administración Pública estatal y los administrados.

c) El Ordenamiento Jurídico Colombiano del cual hace parte el Derecho Socio-Estativo, inicia en la Constitución de 1991, con clara inclinación a la defensa del individuo, del ser humano en su dimensión social y el anclaje constitucional de los derechos fundamentales y societarios del mismo, así como de las obligaciones, deberes y "cargas" impositivas. Esta finalidad última de la Constitución y el Derecho Socio-Estativo es complementada por las normas jurídicas que la reglamentan, como lo es, el mal llamado Código Contencioso-Administrativo (ya que es un codex que funde normas sustantivas y procedimentales. Bien podríamos llamarlo sólo Código Administrativo), el cual retoma el individualismo constitucional y lo potencian a través del derecho político-administrativo de petición. En igual sentido, el conjunto de normas administrativas especiales que regulan el Régimen Municipal (Ley 136 y Ley 177 de 1994, Decreto 169 de 2000, Ley 617 de 2000) y Departamental colombianos (Ley 3ª y Decreto-ley 1222 de 1986 y Ley 617 de 2000), Ley 80 de 1993 (Estatuto Contractual Estatal), etc.

d) La Administración Estatal como sistema y procedimiento de gestión administrativa que utiliza el Estado para cumplir sus fines constitucionales, legales y normativos, inmiscuye el estudio y análisis dinámico de la función o actividad administrativa de los organismos, entidades e instituciones de las ramas del poder público en cualquiera de los niveles:

nacional, regional y local, así como la actividad administrativa de las personas (naturales o jurídicas) públicas y privadas. En las primeras como norma y en las segundas por excepción.

e) Uno de los sujetos principales del Derecho Socio-Estativo es el administrado o particular. El ius-administrativista *GONZALEZ PEREZ* ⁽¹⁰⁾, ha dicho sobre el tema lo siguiente:

"La teoría del derecho administrativo ha olvidado, por lo general, el administrado; centrada en ese monstruoso conjunto de prerrogativas exorbitantes que es la Administración moderna, no se ha preocupado de lo que debe ser el centro de todo sistema de derecho, al menos en la concepción occidental: el hombre, la persona humana. Es necesario volver la mirada al maltratado administrado".

En el Derecho Administrativo colombiano, a diferencia del español que sólo mira al administrado como sujeto pasivo de la función administrativa, debe replantear su visión, porque la importancia del administrado en el ámbito del Derecho Socio-Estativo, cuando menos debe apuntar a lo siguiente: a) El administrado es un sujeto interviniente en la formación de una actividad o función administrativa del Estado. Por regla general en la calidad de sujeto pasivo, y b) El administrado es un sujeto activo de la función administrativa cuando genera gestión, servicio o actividad administrativa.

f) Normativamente hablando la Administración del Estado y el Administrado se guían por el conjunto de normas previstas en el Ordenamiento Jurídico Vigente; es decir, por la Constitución, las leyes, Decretos-leyes y normas jurídicas (actos administrativos) nacionales, regionales y locales, según el ámbito territorial y funcional de aplicación.

En éste orden de ideas el Derecho Socio-Estativo tiene como objetivo inicial el estudio y análisis de la función, la actividad o la gestión pública desarrollada por la Administración Pública del Estado, y consecutivamente el repertorio de derechos, deberes y obligaciones que ostenta el administrado legitimado o particular interesado activa o pasivamente en las relaciones jurídicas entre el Estado y los particulares o cuando ejerce una función pública, por excepción.

1.8. EL DERECHO ADMINISTRATIVO EN COLOMBIA ES EMINENTEMENTE NORMATIVISTA

El tratadista *Libardo RODRIGUEZ* ⁽¹¹⁾, al hacer un análisis de la evolución del derecho administrativo, estudia el origen e historia del derecho administrativo en Francia y luego en Colombia. Homologa esa evolución diciendo que tanto allá como acá, la historia del derecho administrativo es la historia de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, pues no se puede desconocer que aquél nace de las decisiones que emanan de los tribunales, con más énfasis en el derecho francés que en el Colombiano, pero al fin y al cabo producto de la jurisprudencia que unifica los tribunales administrativos. Sin embargo, como veremos, no es del todo cierto que nuestro derecho administrativo tenga exclusivamente un origen jurisprudencial, pues existe un cuerpo normativo tanto constitucional como legislativo que avala que el derecho público colombiano tiene una raigambre normativista de ineludible tratamiento y análisis cuando de hallar el origen del derecho administrativo se trata, tal como indirectamente el autor citado lo reconoce.

En efecto, en Colombia, con la expedición del Decreto de Octubre 30 de 1817, el Gobierno del Generalísimo Simón Bolívar, creó el Consejo de Estado como organismo "consultivo del Gobierno", tal cual lo fuera el Consejo Francés e Ibérico en el siglo XIX. Este organismo no era jurisdiccional pero si colaboraba en la asesoría puntual de la actividad, gestión y contratación administrativa del ejecutivo nacional y de sus organismos adscritos y vinculados.

El Consejo de Estado en vigencia de la Constitución de 1828, (la cual tuvo vigencia un año), su composición fue numerosa como curiosa. En efecto, el Consejo estaba Presidida por El Vice-presidente de la República y hacían parte de esta, los Ministros del Despacho, el Procurador General de la República y doce (12) Consejeros escogidos "*indistintamente de cualquier clase de ciudadano*" (artículo 95, Título VII, de la Sección III) ⁽¹²⁾.

La Constitución de 1853 eliminó el Consejo de Estado como Institución asesora y consultiva del Gobierno. Esta no iba ser la primera ni la última vez de este proceder por parte del Constituyente Colombiano. Esta especie de cultura constitucional que crea, elimina y revive instituciones constitucionales, con o sin razones, va a ser una constante en nuestro constitucionalismo, tal como veremos más adelante, con este mismo organismo asesor del gobierno.

En la Constitución de *Nuñez y Caro* de 1886, el Consejo de Estado revive en forma reforzada y con una doble naturaleza jurídica: Por un lado, sigue siendo el cuerpo consultivo del Gobierno, función que la cumple por medio de una Sala de Consulta y Servicio Civil del Gobierno. De otro lado, se le adiciona una Sala especializada en asuntos jurisdiccionales dedicada a resolver las controversias surgidas con motivo de la actividad, gestión o acciones de la Administración Pública, Instituciones, organismos, dependencias pertenecientes a la rama ejecutiva del poder público en sus relaciones con los ciudadanos o particulares. En este sentido, el Consejo de Estado, se convierte en el Tribunal Supremo en materia Contencioso-administrativa.

La dualidad de funciones con las que nace el Consejo de Estado de 1886, para la época constituía un gran avance dentro de los países seguidores del sistema de la "Doble Jurisdicción" originario del Derecho Francés --por oposición al Sistema de la Jurisdicción Común o "Common Law" del Derecho Anglosajón-- , que consistía en que unos tribunales llamados "Ordinarios" eran los que ventilaban controversias entre particulares, y otros, denominados "Tribunales Especiales" o contencioso administrativos que avocan los conflictos entre el Estado y los particulares.

El Consejo de Estado Francés que fue el modelo más cercano del Consejo de Estado colombiano, solo catorce años antes (1872), había asumido la calidad de institución con esa doble naturaleza jurídica de Organismo Consultor y de Tribunal Administrativo. La efectividad del organismo con funciones duales en corto tiempo había logrado irradiar su ejemplo y por ello nuestros Constituyentes de 1886, implantaron su funcionamiento en el ámbito colombiano sólo desde un punto de vista teórico constitucional.

En efecto, el avance en estos aspectos era teórico, puesto que sólo para inicios del siglo XX, el Consejo de Estado comenzó a funcionar en forma efímera como Tribunal Administrativo, puesto que el Acto Legislativo Núm. 10 de 1905 volvió a suprimirlo y cinco años después se revivió con la expedición del Acto legislativo No. 3 de 1910. La supresión en aquella época sólo se puede entender (aunque nunca justificar) por el escaso trabajo que pudiera tener como tribunal administrativo, frente a la moderada labor como órgano consultivo del Gobierno, ya que ayer como hoy, el Consejo de Estado ha constituido un organismo eficaz, eficiente y coherente con la Administración Pública del Estado.

Este último Acto legislativo ordenó que mediante ley se estructurara la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, lo cual se hizo mediante la Ley 130 de 1913. A partir de éste momento y de las posteriores reformas constitucionales (como la de 1914, 1945 y 1968, entre las más relevantes) se hizo patente el establecimiento y diferencia estructural y funcional de la Jurisdicción Especial o Administrativa de la Jurisdicción Ordinaria. Esta Ley a la par que organizó la jurisdicción especial comenzó a delinear aspectos atinentes a figuras jurídico-administrativas de gran importancia, tales como las acciones contencioso administrativas

(v.gr. la nulidad, la de plena jurisdicción, contractuales, etc), la suspensión provisional de los actos, y en general, la teoría general del acto administrativo en el derecho colombiano ⁽¹³⁾. Aspectos estos que muy pronto se vieron potenciados y complementados mediante la Ley 4ª de 1913, conocida como “Código de Régimen Político y Municipal” Colombiano, cuyo ámbito, contenido y efectos jurídicos trasvasaban su intitulado, puesto que regulaba materias nacionales, provinciales, departamentales y municipales y no solo en aspectos jurídico-administrativos como parecía hacer referencia puntual su intitulado. Este Código ha tenido capital importancia en nuestra legislación, comparable solo con la Ley 153 de 1887, que hoy aún rige en nuestro ordenamiento jurídico en forma incólume y ha sobrevivido a dos Constituciones y numerosas reformas de tipo constitucional.

De esta forma la organización de la Jurisdicción Contencioso Administrativa en la práctica se realiza en el plano constitucional y legislativo. El “*Sistema de la doble Jurisdicción*” en Colombia queda perfectamente delimitado, puesto que la Jurisdicción Ordinaria o común es competente para resolver las controversias surgidas en los conflictos por los derechos o libertades legítimas constitucionales o legales entre particulares por los Jueces individuales y colegiados. Esta jurisdicción la encabeza la Corte Suprema de Justicia (hoy también la Corte Constitucional, a partir de 1991), seguida inmediatamente por los Tribunales de Distrito Judicial y jueces de diferentes categorías y ámbitos competenciales.

Por su parte, la Jurisdicción Contencioso Administrativa o especializada se dedica a la resolución de conflictos entre el Estado y los particulares o entre entidades estatales y esta dirigida por el Consejo de Estado a nivel nacional y por los Tribunales Administrativos a nivel Departamental o Seccional (hoy también, por los jueces administrativos, a partir de la Constitución de 1991 y la Ley Estatutaria 270 de 1996). En esta jurisdicción se impondría desde aquella época hasta la actualidad que los jueces que laboran serían únicamente colegiados, pese que teóricamente hay hoy jueces individuales éstos todavía no funcionan efectivamente. Desde 1994, se presentaron proyectos de ley para implementar los jueces individuales en materia administrativa con categoría de jueces de circuito administrativo para “*destrribunalizar*” la jurisdicción y supuestamente acercar más la justicia a los particulares. En 1996, ingresaron en el panorama teórico los jueces administrativos que por motivos presupuestales de la rama judicial no han podido ponerse a funcionar en la práctica. Una vez que comiencen a funcionar estos jueces, las dos jurisdicciones (ordinaria y especial) estructuralmente perderán sus diferencias aunque la mantengan en el plano funcional.

la Jurisdicción Contencioso-Administrativa colombiana, en el siglo XX y comienzos del siglo XXI, evolucionó a la par de la normativización del Derecho Administrativo. En tal virtud, abordaremos cuatro fases legislativas de nuestro derecho para confirmar este aserto.

1.8.1. Primera fase legislativa del derecho administrativo

Desde la expedición del Código Contencioso-Administrativo de 1941 (Ley 167/41) se emitieron importantes normas que configuraban cada día más el avance de la legislación administrativa, a expensas del trabajo jurisprudencial del Consejo de Estado y los Tribunales Departamentales (potenciados y reestructurados a partir de la reforma Constitucional de 1945), el estudio, análisis y aportes de los tratadistas del derecho administrativo de la época o de la doctrina colombiana (*Enrique Tascón, Esteban Jaramillo, Eduardo Piñeres, Rafael Quiñónez, Oscar Peña Alzate, Carlos H. Pareja, Florentino Guerrero y Carlos Julio Angel*, entre los más relevantes) y sobre todo, por el avance producido tras la reforma constitucional de 1945 que consolidó la jurisdicción contencioso administrativa nacional y regional, profundizó en el control jurisdiccional de los actos administrativos en sede administrativa y sede contencioso administrativa mediante acciones y recursos administrativos y ratificó la institución de la “*suspensión provisional de los actos*” como una medida cautelar arbitrada en los procedimientos de anulación de los actos expedidos por la Administración Pública y como

una institución al servicio del administrado para mermar las arbitrariedades, extralimitaciones o abusos del derecho del Estado ⁽¹⁴⁾ .

Los legisladores colombianos en materia de derecho administrativo, en esta primera fase, comenzaron su trabajo en el siglo XX, desde la expedición de la Ley 130 de 1913, seguida de la Ley 4ª de 1913 (C.de R.P.y Mpal), Ley 72 de 1920, Ley 28 de 1928 (estas dos últimas sobre suspensión provisional de actos administrativos) hasta que se expide la Ley 167 de 1941, conocido como Código Administrativo en asuntos sustantivos y procesales. Esta época se caracteriza por las primeras codificaciones del derecho administrativo colombiano y la expedición de leyes administrativas especiales en materia y competencias administrativas de las diferentes entidades nacionales, seccionales (departamentos, "intendencias, comisariales". Hoy, a partir de 1991, el entrecomillado no existe) y locales (municipales y distritales).

1.8.2. Segunda fase legislativa del derecho administrativo

La segunda fase legislativa comienza con la Reforma Constitucional de 1968 que produjo profundas transformaciones en el ámbito jurídico administrativo de Colombia, al instituir marcos referenciales de competencias objetivas, subjetivas, territoriales, funcionales y de conexión entre las diferentes instancias, organismos, instituciones y niveles jerárquicos de las Entidades Administrativas nacionales, seccionales y locales. Se instituyó constitucionalmente la Descentralización, la Desconcentración y la Delegación de funciones públicas en todos los niveles de la Administración Pública y se reorganizó profundamente la Administración Nacional.

Como surtidor, brotaron del Congreso de la República y del Gobierno Nacional, en su calidad de legisladores ordinario y extraordinario colombianos, un número importante de normas jurídicas (leyes y decretos-leyes, respectivamente) que reglamentaron la Reforma Constitucional de 1968 en las materias mencionadas, las cuales permanecerían incólumes hasta el Acto Legislativo Núm. 1 de 1986 y la nueva Constitución de 1991.

En efecto, se expidió el Decreto-Ley 1050 de 1968, Julio 5 que reorganizó el funcionamiento de Rama ejecutiva nacional (Presidencia, Ministerios, Superintendencias, Establecimientos Públicos, Sociedades de Economía Mixta); El Decreto 3130 de 1968, Diciembre 26, que constituyó el "Estatuto orgánico de las Entidades Descentralizadas del Orden Nacional" ; El Decreto-ley 2400 y 3074 de 1968, Decreto-ley 1950 de 1973, Septiembre 24, Decreto-ley 1577 de 79, Julio 4, que regulan lo atinente a la administración de personal civil, las condiciones del empleo (ingreso, estabilidad, carrera administrativa, etc.) y las situaciones administrativas en las que pueden hallarse (Servicio Activo, Licencia, suspensión, destitución, etc.)

La Reforma constitucional de 1968, también reguló aspectos claves del Régimen Departamental y Municipal, sobre todo en materia de descentralización, desconcentración y delegación de funciones nacionales a las autoridades y entidades seccionales y locales, tomando como base la calidad de "agente del Gobierno Nacional" suministrado a los Gobernadores y a los Alcaldes Municipales (artículos 181 y 200 de la Constitución de 1886). El régimen jurídico-administrativo de los municipios en aquella época se regulaba por la Ley 4ª de 1913 o C. de R.P.y Mpal, y las innumerables leyes y decretos leyes que lo reformaban y adicionaban, incluso en forma parcial la Ley 167 de 1941 y uno de los principales Decreto-leyes que regularon la mal llamada vía administrativa: El Decreto-ley 2733 de 1959.

Con base en la Ley 19 de 1958, que reorganizó "La Administración Pública", se expidió El Decreto-ley 2733 de 1959, Octubre 7, por el cual "*se reglamenta el derecho de petición, y se dictan normas sobre procedimientos administrativos*", en veinticinco artículos reglamentó el derecho de petición, los "procedimientos gubernativos" y la "revocatoria directa de los actos administrativos". El entorno que une a estas tres instituciones jurídico administrativas fue y

es, los denominados “*Recursos administrativos Ordinarios*” de reposición, apelación y queja ejercitables contra los actos administrativos subjetivos o individuales en “vía gubernativa”; y, el “*Recurso Extraordinario de Revocatoria Directa*” contra todo acto administrativo.

1.8.3. Tercera fase legislativa del derecho administrativo

La Ley 52 de 1982, concedió Facultades extraordinarias al Gobierno Nacional, para expedir un Código Contencioso Administrativo que refundiera la antigua legislación (Ley 130 de 1913 y Ley 167 de 1941), el Decreto-ley 2733 de 1959 y las normas reglamentarias de la organización y competencia del Consejo de Estado (Decreto-Ley 528 de 1964) y en general las que organizaba la jurisdicción contencioso administrativa. Estas facultades excepcionales que eran la regla general en vigencia de la Constitución de 1886, se concretaron con la expedición del Código Contencioso Administrativo de 1984 o C.C.A., norma y época que generaría la tercera fase legislativa del derecho administrativo legislado en nuestro país.

En efecto, a partir del Decreto-ley 01 de 1984, Enero 2 o C.C.A., se comienza, en primer término, el perfeccionamiento de la jurisdicción contencioso administrativa al reorganizarse la estructura y funciones del Consejo de Estado y los Tribunales Administrativos, al subdividírselos en Salas el primero y Secciones y Sub-secciones los segundos y adscribirles a cada una de ellas funciones taxativas y excluyentes a través de ciertas clases de acciones contencioso administrativas (nulidad, restablecimiento del derecho, contractual, reparación directa y resolución de conflictos), factores de competencia (territorial, objetiva, funcional, de conexión y crematística) y tipos de procedimientos (de única, primera o segunda instancia). El Consejo de Estado por su parte, conserva su dual configuración de Tribunal Contencioso administrativo y Organismo Consultor del Gobierno. A consecuencia de ello, nuestro país sigue matriculado en el sistema de la “*doble jurisdicción*”, pues la jurisdicción especializada de lo contencioso administrativo seguirá conociendo de los asuntos relativos al Estado y los particulares, en cambio, la jurisdicción ordinaria (Corte Suprema de Justicia, Tribunales y juzgados), continuará conociendo de los conflictos entre particulares.

En segundo término, el C.C.A. de 1984, regula en cinco (5) libros y dos partes, todo lo atinente a la parte sustantiva y procedimental del derecho administrativo colombiano, quizá por ello indebidamente se le denomina “Código Contencioso Administrativo”, como si solo regulará aspectos netamente adjetivos de aquel derecho. El Libro I (artículos 1 a 81), reglamenta el derecho de petición, el “procedimiento administrativo” general en sus fases expresas (“conclusión del procedimiento”) y en sus fases tácitas o deducidas (de iniciación, desarrollo o instrucción y alegación) ⁽¹⁵⁾; así como también y en forma amplia y pormenorizada la institución de la Revocatoria Directa de los Actos administrativos ⁽¹⁶⁾. En el Libro II (artículos 82 a 88), 89 reglamenta el “*control jurisdiccional de la actividad administrativa*” (objeto y medios de control de la jurisdicción o acciones) ⁽¹⁷⁾. El Libro III (artículos a 134), la “*Organización y funciones en lo jurisdicción contencioso administrativo*” (Consejo de Estado, Tribunales Administrativos y Ministerio Público). Libro IV artículos 135 a 264), “*Procedimiento ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo*” ⁽¹⁸⁾. Y finalmente, el Libro V (artículos 265 a 268), las “*Disposiciones Finales*”, aplicables al contexto del C.C.A.

En el ámbito del derecho administrativo seccional y local, en esta tercera fase se produce capitales reformas que luego concluirán y se perfeccionaran con la expedición de la Constitución de 1991.

El Acto Legislativo Núm. 1º de 1986, tiene la cara labor de desmontar el paradigma que por cien años había regido en el derecho público, cual era la “Centralización Política y Descentralización Administrativa”, fórmula que Núñez y Caro había lapidado como el eje central de la Constitución de 1886. A partir de 1986 el paradigma cambia por la “Descentralización Política y Autonomía Administrativa Regional y local”. Con base en este Acto Legislativo el legislador ordinario y extraordinario emitieron un gran número de leyes y

decretos-leyes de los cuales se destacan los siguientes: a) La Ley 11 y el Decreto-ley 1333 de 1986, Abril 25, conocido como “*Código de Régimen Municipal*”. Reguló todo a lo atinente al Municipio, sus autoridades individuales (Alcalde, Tesorero, Contralor, Personero), autoridades colegiadas (Concejos y Juntas Administradoras Locales) y los regímenes de personal, hacienda y tributario, contractual y de participación comunitaria municipal. Todo ello en 386 artículos; b) La Ley 78 de 1986 y Ley 49 de 1987, sobre la Elección Popular de Alcaldes. Elecciones que se llevaron a cabo por vez primera en el siglo XX, el 2 de Marzo de 1988; c) El Decreto-ley 77 de 1989, “*Estatuto de la Descentralización en beneficio de los Municipios*”. Como complemento y potenciación de la descentralización se dictaron los Decretos 77,78,79,80,81 de 1987, sobre aspectos tributarios y mejoramiento económico y social en el municipio; d) La Ley 3ª y el Decreto-ley 1222 de 1986, “*Código de Régimen Departamental*”, el cual reglamentó a la Entidad Territorial del Departamento, las autoridades individuales (Gobernador, Contralor, Tesorero, Directores de Entidades, Establecimientos y Empresas Descentralizadas), autoridades colegiadas (Asamblea, Juntas de Entidades Descentralizadas), así como los regímenes de personal, hacienda y tributario, contractual y convenios interinstitucionales. Todo ello en 340 artículos.

En esta fase legislativa del derecho administrativo colombiano se destaca la normativización excesiva en relación con el régimen municipal y la puntual regulación del régimen departamental. Quizá por ello, se diría con propiedad, que la reforma de 1986 constituyó la esencia constitucional y legislativa de la Autonomía Administrativa, Política y de recaudo Tributario del Municipio colombiano que le cambió la vida jurídica, social, cultural, política y económica como no había sucedido antes jamás. El departamento quedó normativamente actualizado, que cumpliría las funciones de “*bisagra*” ⁽¹⁹⁾ entre la Nación y el Municipio y la revitalización de las propias.

1.8.4. Cuarta fase legislativa del derecho administrativo

La cuarta y última fase normativa del derecho administrativo colombiano, se inicia con la expedición de la Constitución de 1991. Esta nueva era constitucional colombiana nacida de la concertación del pueblo colombiano y la sobrevenida crisis institucional, social, política, económica y jurídica de 1990, confirmó y potenció la autonomía del régimen municipal, departamental y nacional colombianos; generosa y relajadamente reglamentó la protección y garantía de los derechos y deberes constitucionales (fundamentales, societarios, comunitarios y de participación) y suministró medios idóneos sustantivos y procesales idóneos para su preservación y defensa; reestructuró y revitalizó las ramas del poder público; elevó a rango constitucional algunos y confirmó otros de los llamados “organismos de control” de la conducta y la función pública (Ministerio Público: Procuraduría General de la Nación y Defensor del Pueblo), de la actividad fiscal o financiera del Estado (Contraloría General, Seccional y Local de Colombia) y de la actividad electoral (Registraduría Nacional, Seccionales y Locales del Estado y Consejo Electoral). De otro lado, constitucionalizó los mecanismos de participación ciudadana en el ejercicio, control y acceso del poder público (voto, referéndum, plebiscito, consulta popular, cabildo abierto, iniciativa legislativa, revocatoria del mandato, etc); y, finalmente, adicionó los mecanismos de reforma constitucional tradicionalmente sólo realizada por el Congreso mediante Acto Legislativo, con los actos constituyentes de la Asamblea Nacional Constituyente o por el pueblo mediante referendo.

La proliferación normativa en todos los aspectos antes referenciados a partir de 1991, se convertiría en una constante, pero a diferencia de la anterior fase legislativa anterior, esta se generaría en el legislador que por antonomasia siempre se ha predicado que es, el Congreso de la República. Se elimina constitucionalmente la facultad legislativa excepcional del Gobierno para expedir códigos, leyes estatutarias, orgánicas, así como para decretar impuestos o servicios administrativos y técnicos de las Cámaras legislativas.

A Título de ejemplo, digamos que se prosiguió en el sendero de la potenciación del régimen jurídico administrativo del municipio, con la expedición de la Ley 136 de 1994, Junio 2, "*Por el cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios*" y así se reglamenta al Municipio como "*Entidad Territorial*" autónoma (artículos 1, 287,288 y 311, constitucionales) en el plano político, administrativo y financiero. Igualmente se regula las autoridades individuales y colegiadas del Municipio y los regímenes de personal, de hacienda y tributario, contractual y de las entidades descentralizadas municipales.

La Ley 28 de 1994, sobre las "*Áreas Metropolitanas y su relación con los municipios integrantes*"; La Ley 134 de 1994, sobre "*mecanismos de participación ciudadana*"; la Ley 105 de 1993, sobre "*normas básicas sobre el sector y el sistema del transporte*"; Ley 152 de 1994, Julio 15 o Ley Orgánica del Plan de Desarrollo y la Ley 200 de 1995, "*Código Disciplinario Único*", extensibles a las entidades territoriales; La Ley 610 de 2000, por la que se establece "*los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de la Contraloría*"; La Ley 614 de 2000, que adiciona la Ley 338 de 1997 y se "*crean los Comités de integración territorial para la adopción de los planes de ordenamiento territorial*"; La Ley 617 de 2000, que adiciona la Ley 136 de 1994 y el Decreto-Extraordinario 1222 de 1986, sobre aspectos municipales: creación, categorización, régimen de inhabilidades e incompatibilidades de funcionarios individuales y colegiados del municipio y asuntos de "*racionalización fiscal*". Todas ellas refuerzan cualificadamente el régimen municipal en forma sin par.

Las cuatro fases legislativas del Derecho Administrativo colombiano arropadas con dos Constituciones (1886 y 1991) y varias reformas constitucionales (1905,1910,1936,1945,1968,1986, entre otras) confirma la vocación normativista de nuestro derecho público, que no solo está prevista en normas especiales (Códigos, Estatutos o leyes especiales relacionadas), sino en normas tipo de carácter general como lo es el Código Contencioso Administrativo Colombiano que desde su expedición en 1984 ha sufrido dos grandes reformas en 1989 y 1998. El C.C.A., contiene normas sustantivas y procedimentales sobre el derecho de petición, el control jurisdiccional de los actos administrativos, las autoridades, competencias y funcionamiento del Consejo de Estado, los Tribunales Administrativos y jueces administrativos (que aún no funcionan efectivamente); así como la regulación de las acciones contencioso administrativas (de nulidad, "*resarcitoria*", de reparación directa, contractual y de resolución de conflictos de competencia) y los trámites, incidentes, diligencias procedimientos administrativos de carácter ordinario y especial.

La Jurisdicción contencioso administrativa colombiana, hoy por hoy tiene por objeto

"juzgar las controversias y litigios administrativos originados en la actividad de las entidades públicas y de las personas privados que desempeñen funciones propias de los distintos órganos del Estado. Se ejerce por el Consejo de Estado, los Tribunales Administrativos y los juzgados administrativos...

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...

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 (artículo 82 C.C.A)"

"Tampoco se aplicarán (normas del control jurisdiccional) para ejercer la facultad de libre nombramiento y remoción (artículo 1 C.C.A.)"⁽²⁰⁾

En España, con la expedición de la Constitución de 27 de diciembre de 1978, se confirma la organización y competencia de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa ibérica, la cual "*...controla la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que justifican*" (artículo106-1). La Ley de 27 de Diciembre de

1956, --reformada en 1992-- es la reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa Española, y en el artículo 1o, se sostiene:

"La Jurisdicción contencioso-administrativa conocerá de las pretensiones que se deduzcan en relación con los actos de la Administración pública sujetos al Derecho administrativo y con las disposiciones de categoría inferior a la ley"

Desde aquella época en el Derecho Administrativo Ibérico se acuñó el nombre de Administración Pública para erradicar el concepto restringido que se daba a la administración para sólo referirse a la actuación administrativa de la rama ejecutiva del poder público. Se dijo entonces que actuación administrativa podían cumplir las tres ramas del poder público, las Cortes Generales (Poder legislativo), las "Comunidades Autónomas" (parecido al régimen provincial nuestro en lo atinente al ámbito geopolítico), al Tribunal Constitucional, al Consejo General del Poder Judicial (Guardadas proporciones, nuestro Consejo Superior de la Judicatura), las Corporaciones e instituciones públicas sometidas a la tutela del Estado de alguna entidad local, y por su puesto, la "Administración del Estado", en sus diversos grados.

Se tiene muy en cuenta que no sólo la ley produce efectos jurídicos dignos de tutelar por los tribunales sino las demás normas jurídicas inferiores a ellas; es decir, los actos administrativos (actos administrativos subjetivos, en nuestro derecho) y las normas jurídicas propiamente dichas o "disposiciones administrativas" (actos administrativos Generales en nuestro derecho) de diversas grados y niveles administrativos.

En el derecho administrativo alemán como en el derecho Español, los Estatutos normativos para el procedimiento contencioso-administrativo y el Procedimiento Administrativo se hallan perfectamente separados y delimitados, tal como no sucede en nuestro país donde se halla refundido en uno solo: El Código contencioso administrativo. En efecto, en España, la *LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO* (L.P.A.), de 17 de Julio de 1958, reformada en 1992 por la Ley 30/92, o *LEY DE REGIMEN JURIDICO DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS Y EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMUN*. En Alemania, la *LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO FEDERAL*, de 25 de Mayo de 1976. En Estatutos procesales administrativos independientes estos Estados regulan las normas relativas a la Jurisdicción contenciosa administrativa (v.gr. En España la Ley 27 de 1956, reformada en 1992). Se distingue estatutaria, normativa, funcional como estructuralmente la vía administrativa como jurisdiccional administrativa.

Nuestro Código Contencioso-Administrativo, plasma normativamente muchos planteamientos de la legislación y jurisprudencia española y alemana, no así la estructuración normativa separada de sus códigos administrativos de los contencioso administrativos. VIDAL PERDOMO ⁽²¹⁾, al comentar los principios que debe observar todo "Procedimiento Administrativo" en vía administrativa, recoge los principios y conclusiones vertidos por los Congresos Internacionales sobre la Ciencia de la Administración y especialmente del realizado en Varsovia y hace unas recomendaciones sobre los estatutos reglamentarios principalmente sobre la separación de los Estatutos Sustantivo procesal administrativo. Sin embargo, este clamor de la doctrina en nuestro derecho no ha sido escuchado por el legislador colombiano que reformó últimamente el Código Contencioso Administrativo en 1998, sobre todo en relación con la parte procesal administrativa (jurisdicción y factores de competencia, acciones, la conciliación como forma anormal de terminación del proceso y los procedimientos en particular).

1.8.5. La jurisdicción contencioso administrativa ejerce el control de legalidad y de constitucionalidad de los actos administrativos o normas jurídicas inferiores a la ley o los decretos-leyes

La jurisdicción contencioso administrativa colombiana está compuesta por el Consejo de Estado con jurisdicción y competencia estatales, los Tribunales Administrativos en el ámbito seccional (Departamento o Departamentos) y los jueces administrativos en el ámbito regional o de “circuitos judiciales” respectivos. El objetivo primordial de la jurisdicción es el control de legalidad y constitucionalidad de la actividad, gestión o acciones de la Administración Estatal, la de organismos, instituciones o dependencias adscritas o vinculadas a las diferentes ramas del poder público, los organismos de control (Procuraduría, Contraloría y Defensoría del Pueblo), los órganos electorales (Registraduría y Consejos Electorales), así como las personas privadas cuando unas y otras desempeñen funciones públicas (artículos 2,4,122-125, 209, 264, 266,268, 278,281, 299, 300, 305, 311 a 315 y 323 de la Constitución de 1991 y artículos 1, 82 y 83 del C.C.A). Una de las principales actividades de estas “autoridades”, entidades y personas privadas es el acto administrativo (subjetivo y objetivo), que como acto jurídico es controlado en su legalidad y constitucionalidad por la jurisdicción contencioso administrativa, vale decir, que ejerce la guarda y protección de Ordenamiento jurídico de actos con efectos jurídicos inferiores a la Ley o los Decretos con fuerza de ley, el cual esta reservado a la Corte Constitucional Colombiana, según la Constitución de 1991 (artículos 239 a 245) y puesto que en nuestro derecho público rige el llamado “*Control de Constitucionalidad y legalidad Difuso*”, por estar encomendado a diferentes jurisdicciones la revisión de las diversas normas jurídicas componentes del ordenamiento jurídico vigente.

El Consejo de Estado Colombiano, conserva desde la Constitución de 1886 hasta hoy, la doble condición-función de Tribunal Supremo en materia contencioso administrativo y de organismo consultor del Gobierno. A lo largo del siglo XX y tras las diferentes normas, códigos y reglamentaciones especiales el Consejo se fue reorganizando y adecuándose a los tiempos y necesidades jurisdiccionales requeridas.

El Consejo de Estado, según la Constitución de 1991, se dividió en Salas y Secciones (artículo 236) y en subsecciones, según la Ley 270 de 1996, Marzo 7, conocido como “*Estatuto de la Administración de Justicia*”. El Consejo tendrá tres (3) Salas, integradas así: La Plena, por todos sus miembros; la de lo contencioso administrativa, por veintitrés (23) Consejeros, y la de Consulta y Servicio Civil, por cuatro (4) Consejeros. La Sala Contencioso administrativa, se subdivide a su vez, en cinco secciones, cada una con cuatro (4) magistrados, a excepción se la Sección Segunda que tiene seis (6) magistrados. Esta última se subdivide en dos sub-secciones de tres (3) magistrados cada una (Ley 270/96, artículos 36 y 37).

La Sección Primera conocerá de asuntos de nulidad de actos administrativos no asignados a otra sección; La Segunda, de nulidad de actos administrativos que versen sobre asuntos laborales; La Tercera, sobre nulidad de actos administrativos que versen en asuntos contractuales, mineros, petroleros y agrarios; La Cuarta, Asuntos tributarios: impuestos y contribuciones; La Quinta, Asuntos Electorales y los de jurisdicción coactiva.

La Constitución de 1991, amplió el marco competencial del Consejo de Estado, al asignarle las siguientes atribuciones:

1. Desempeñar las funciones de Tribunales Supremo de lo Contencioso Administrativo...
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 consultivo del gobierno en asuntos de la administración, debiendo ser necesariamente oído en todos aquellos casos que la Constitución y las leyes lo determinen...
4. Preparar y presentar proyectos de actos reformativos de la Constitución y proyectos de ley.

5. Conocer de los casos sobre pérdida de investidura de los congresistas...
6. Darse su propio reglamento y ejercer las demás que determine la ley" (artículo 237).

La nueva concepción de funciones constitucionales del Consejo de Estado colombiano, obedecen a los cambios que los Constituyentes de la Asamblea Nacional de 1990, le introdujeron al esquema funcional legislativo previsto en el C.C.A., para la Jurisdicción Contencioso-Administrativo, obviamente compenetrados de la doctrina y jurisprudencia internacionales, especialmente la francesa, la española y alemana.

El Consejo de Estado después de la Constitución 91, además de ser Tribunal Supremo de la Jurisdicción Contencioso Administrativo y órgano consultor del Gobierno, es una institución jurisdiccional altamente técnica que prepara y presenta proyectos de reforma constitucional y legal. Pero además, es el organismo que tutela, garantiza y salvaguarda el Ordenamiento Jurídico Colombiano, porque conoce de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los Decretos del Gobierno Nacional, y cumple la función prevalente y excluyente de pérdida de la investidura de los congresistas, con lo cual, la doble función inicial del Consejo de Estado, a partir de la Constitución del 91 se convierte quintuple, a saber: a) Tribunal en materia Contencioso Administrativo; b) Consultor del Gobierno; c) Organismo altamente técnico y especializado en proyectos de reforma constitucional y legal; d) Salvaguarda del Ordenamiento Jurídico; y, e) Conocer exclusivo y excluyente en juicios de pérdida de investidura de Congresistas.

El Panorama del Derecho Administrativo Colombiano, tras la reforma Constitucional de 1991, se ha visto robustecido, porque se han acogido nuevos aires del derecho administrativo internacional que no son exclusivamente los del derecho francés como era obvio y certero decir hasta antes de la expedición del C.C.A., en las versiones de 1984 y 1989.

El Derecho Administrativo colombiano a partir de la fecha comienza su gran reestructuración cuando terminó la expedición de la Constitución de 1991. Es un derecho eminentemente normado, cuya evolución y desarrollo ha estado arropada de la jurisprudencia, la doctrina, los principios universales del derecho y las demás fuentes escritas y no escritas del derecho colombiano y foráneo. A partir de 1991 se ha comenzado una nueva era del derecho administrativo: un primer paso en esta nueva ordenación es el que hemos dado al denominarlo Derecho Socio-Estativo.

Por lo anterior, conviene hacer un estudio analítico y proyectivo de las fuentes escritas y no escritas del derecho para fortificar este primer gran paso en la reformulación del derecho administrativo.

CITAS BIBLIOGRAFICAS

- (1) MATEO, Ramón Martín. MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1984, pag.13 y ss.
- (2) GONZALEZ NAVARRO, Francisco. DERECHO ADMINISTRATIVO ESPAÑOL. Ed. EUNSA (Univ. de Navarra), Pamplona (Esp.), 1987, pág. 155. El autor utiliza el término para indicar la alta "porosidad del derecho administrativo", en todas las actividades humanas y físicas, hasta en el aire que respiramos (Ecología) o la responsabilidad del Estado en sus múltiples manifestaciones .
- (3) GALVIS GAITAN, Fernando. ADMINISTRACION PUBLICA. Ed. ESAP, Bogotá, 1987, pág.27 y 28.

- (4) GALVIS GAITAN, Fernando. Ob.cit. pág. 27 y 28.
- (5) GALVIS GAITAN, F. Ob. ut supra cit., pág.49
- (6) RIASCOS GOMEZ, Libardo. LOS DATOS PERSONALES INFORMATIZADOS EN EL DERECHO PUBLICO FORÁNEO Y COLOMBIANO. Digitocomputarizada, Pasto, 1999. En: <http://akane.udenar.edu.co/derechopublico>
- (7) GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo. CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO. 4a, ed., Ed. Civitas (Madrid),1983, p. 24-25
- (8) ENTRENA CUESTA, Rafael. CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO. Vol. 1, Ed. Tecnos, Madrid, 1982, pág. 27
- (9) Citado por GALVIS GAITAN, F., Ob.ut supra cit., 132
- (10) Citado por GONZALEZ NAVARRRO, F. Ob. ut supra cit., p. 23
- (11) RODRIGUEZ, L. Ob. ut supra cit., pág. 26
- (12) JIMENEZ ACOSTA, Alberto. ESTUDIO HISTORICO-JURIDICO DE LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA EN COLOMBIA. Tesis de Grado, Universidad de Nariño, Pasto, 1991, pág. 30.
- (13) RIASCOS GOMEZ, Libardo. TEORIA GENERAL DEL ACTO ADMINISTRATIVO: EL PERFECCIONAMIENTO, LA EXISTENCIA, LA VALIDEZ Y LA EFICACIA DEL ACTO DESDE LA PERSPECTIVA DE LA NULIDAD, LA REVOCATORIA Y LA SUSPENSIÓN DE LOS EFECTOS JURÍDICOS. Digitocomputarizada, Pasto, 2000, pág.198 y ss. También en la dirección de WEB: <http://akane.udenar.edu.co/derechopublico>
- (14) Ibidem, pág. 198
- (15) Mi trabajo, EL ACTO ADMINISTRATIVO COMO RESULTADO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. Digitocomputarizado, Pasto, 2000. También Dirección de WEB: <http://akane.udenar.edu.co/derechopublico>
- (16) Mi trabajo, RIASCOS GOMEZ, Libardo. TEORIA GENERAL DEL ACTO ADMINISTRATIVO: EL PERFECCIONAMIENTO, LA EXISTENCIA, LA VALIDEZ Y LA EFICACIA DEL ACTO DESDE LA PERSPECTIVA DE LA NULIDAD, LA REVOCATORIA Y LA SUSPENSIÓN DE LOS EFECTOS JURÍDICOS. Digitocomputarizada, Pasto, 2000, pág.198 y ss. También en la dirección de WEB. <http://akane.udenar.edu.co/derechopublico>
- (17) Mi trabajo, EL PROCEDIMIENTO Y LAS ACCIONES CONTENCIOSO ADMINISTRATIVAS EN EL DERECHO COLOMBIANO. Digitocomputarizado, Pasto, 2000. También Dirección de WEB. <http://akane.udenar.edu.co/derechopublico>
- (18) Ibidem
- (19) MONCAYO, Víctor Manuel. EL REGIMEN TERRITORIAL DE LA CONSTITUCIÓN DE 1991 FRENTE A LAS TENDENCIAS CONTEMPORÁNEAS DEL ESTADO. Tomado de Constitución y nuevo municipio. Editorial UCCI y FCM. Hernando Torres Compilador, Bogotá, 1991.

- (20) Mi trabajo, EL PROCEDIMIENTO Y LAS ACCIONES CONTENCIOSO ADMINISTRATIVAS EN EL DERECHO COLOMBIANO. Digitocomputarizado, Pasto, 2000. También Dirección de WEB. <http://akane.udenar.edu.co/derechopublico>
- (21) VIDAL PERDOMO, Jaime. DERECHO ADMINISTRATIVO. Undécima edición. Ed. Temis, Bogotá, 1997, pág. 287.
-

[Inicio del documento](#)