

HISTORIA INSTITUCIONAL

Con fines archivísticos

CONSEJO DE ESTADO

1817 – 2014



Consejo Superior de la Judicatura

Centro de Documentación Judicial - CENDOJ

Bogotá, julio de 2021



HISTORIA INSTITUCIONAL

Con fines archivísticos

CONSEJO DE ESTADO

1817 – 2014

Detalle del documento

Versión:	01
Fecha:	12 de julio de 2021
Elaborado por:	Diana Carolina Linares Romero, Historiadora UT Estrategias Documentales Consejo de Estado
Revisado por:	Grupo de Gestión Documental - Centro de Documentación Judicial CENDOJ
Aprobado por:	Consejo Superior de la Judicatura

Registro de revisiones

Revisión No.	Fecha de Revisión	Sección	Cambios Realizados
01	12/07/2021	Todo el documento	Creación del documento



TABLA DE CONTENIDO

1	INTRODUCCIÓN.....	5
2	LÍNEA DEL TIEMPO.....	6
3	PERIODOS INSTITUCIONALES.....	7
3.1	PERIODO 1: 30 de octubre de 1817 al 27 de agosto de 1828	7
3.2	PERIODO 2: 01 de marzo de 1832 al 20 de abril de 1843	12
3.2.1	El Consejo es abolido (21 de abril de 1843 al 3 de agosto de 1886)	13
3.3	PERIODO 3: 04 de agosto de 1886 al 27 de abril de 1905.....	15
3.3.1	El Consejo no se restaura (28 de abril de 1905 al 9 de septiembre de 1914).....	19
3.4	PERIODO 4: 10 de septiembre de 1914 al 11 de diciembre de 1930.....	21
3.5	PERIODO 5 : 12 de diciembre de 1930 al 18 de junio de 1945.....	24
3.6	PERIODO 6: 19 de junio de 1945 al 21 de enero de 1958	27
3.7	PERIODO 7: 22 de enero de 1958 al 09 de marzo de 1964.....	32
3.8	PERIODO 8: 10 de marzo de 1964 al 01 de enero de 1984.....	34
3.9	PERIODO 9: 02 de enero de 1984 al 04 de julio de 1991	37
3.10	PERIODO 10 : 05 de julio de 1991 al 18 de enero de 2011	44
3.11	PERIODO 11: 19 de enero de 2011 al 31 de diciembre de 2014	50
4	BIBLIOGRAFÍA.....	57
4.1	FUENTES PRIMARIAS.....	57
4.2	RECURSOS NORMATIVOS	57
4.3	FUENTES SECUNDARIAS.....	58
4.4	RECURSOS ELECTRÓNICOS.....	59



ILUSTRACIONES

Ilustración 1 Estructura Orgánica Periodo 1	7
Ilustración 2 Estructura Orgánica Periodo 2	12
Ilustración 3 Estructura Orgánica Periodo 3	15
Ilustración 4 Estructura Orgánica Periodo 4	21
Ilustración 5 Estructura Orgánica Periodo 5	24
Ilustración 6 Estructura Orgánica Periodo 6	27
Ilustración 7 Estructura Orgánica Periodo 7	32
Ilustración 8 Estructura Orgánica Periodo 8	34
Ilustración 9 Estructura Orgánica Periodo 9	37
Ilustración 10 Estructura Orgánica Periodo 10	44
Ilustración 11 Estructura Orgánica Periodo 11	50



1 INTRODUCCIÓN

El documento que se presenta a continuación se construye como parte de la historia institucional del Consejo de Estado con fines archivísticos y es importante mencionar que con este recuento solo se pretende hacer un ejercicio que hace parte del proceso de construcción de las Tablas de Valoración Documental para el Fondo Documental Acumulado de la entidad y que permitirá, gracias al recorrido evolutivo de su estructura orgánico-funcional, marcar la línea técnica-histórica para la organización del fondo documental, de acuerdo con las estructuras que se proponen en un proceso evolutivo por periodos.

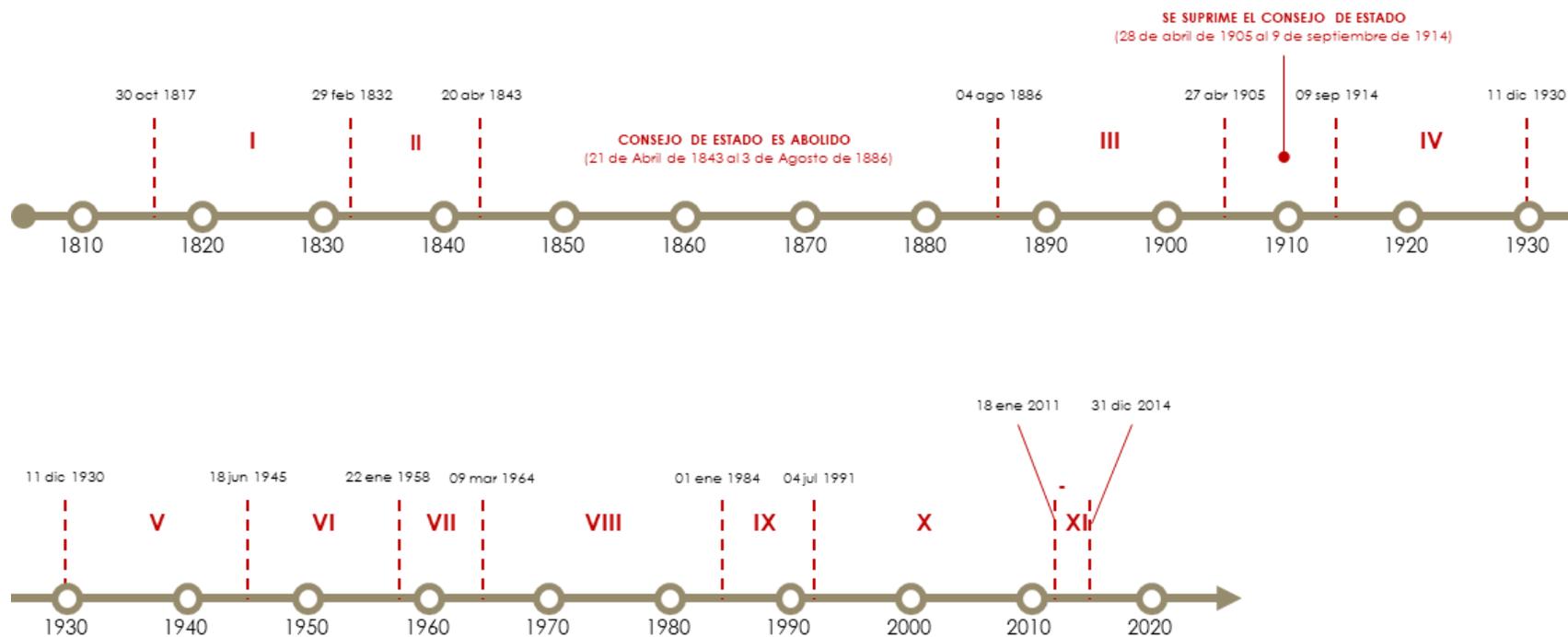
Este documento se desarrolla basado en los siguientes aspectos:

1. **Historia Institucional del Consejo de Estado:** aspecto desarrollado en el cuerpo del presente documento y contiene la descripción histórica de la corporación basada desde las distintas fuentes de información consultadas. Contiene ajustes de fechas, precisión en la información y en general la descripción por capítulos y otros ajustes a partir de los dos avances entregados (22/04/2020 y 26/12/2020). Para cada uno de los periodos que a continuación se presenta, se hace una descripción de los componentes esenciales de los documentos, como decretos, leyes, acuerdos y demás documentación legal que soporta los cambios en la estructura orgánico-funcional de la Corporación, por cada periodo identificado.
2. **Evolución histórica Consejo de Estado:** se evidencia que en la *Línea del tiempo* se hace un análisis de las fuentes, que se encuentra directamente relacionada con cada uno de los periodos planteados y que obedece a los cambios en la estructura orgánico-funcional de la entidad.
3. **Periodos de producción documental Consejo de Estado:** los periodos de producción documental se encuentran mencionados en los encabezados de los capítulos y se desarrollaran a lo largo del documento. Cada periodo se construyó teniendo en cuenta las fuentes primarias y secundarias que hacen referencia a los cambios de la estructura orgánico-funcional de la corporación.
4. **Estructuras orgánicas del Consejo de Estado:** se encuentran en el cuerpo del documento en cada uno de los periodos de producción.
5. Finalmente, se presenta la **bibliografía** consultada para la construcción de los periodos institucionales.



2 LÍNEA DEL TIEMPO

A continuación, se presenta la línea del tiempo que reconstruye temporalmente cada periodo institucional de la Corporación, indicando su fecha inicial y final:





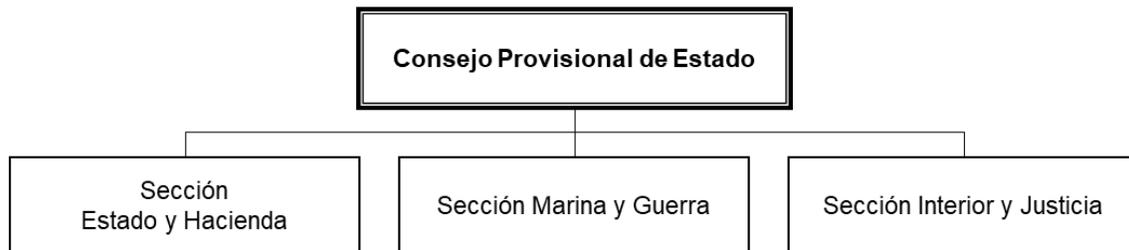
3 PERIODOS INSTITUCIONALES

3.1 PERIODO 1¹: 30 de octubre de 1817 al 27 de agosto de 1828

Consejo de Estado

Periodo 1

30 de octubre de 1817 al 27 de agosto de 1828



Fuente: Decreto de creación del Consejo de Estado del Gobierno Insurgente de Venezuela refugiado en el Cuartel General de Angostura del 30 de octubre de 1817, artículo 1.

Ilustración 1 Estructura Orgánica Periodo 1

Según lo mencionó el historiador Armando Martínez², la institución Consejo de Estado fue introducida originalmente en la experiencia histórica venezolana y colombiana por el general Simón Bolívar. Para el año de 1817, Bolívar actuó como jefe militar de la provincia “liberada” de Guayana. Su origen más remoto se halla en el “Consejo Provisional de Estado” instaurado por el libertador mediante el Decreto del 30 de octubre de 1817, dictado en el Cuartel General de Angostura.

Este Consejo se encargaría, entonces, de discutir y acordar los reglamentos, instrucciones y providencias requeridas para organizar y administrar las provincias que se fueran liberando en la guerra contra las fuerzas leales a la monarquía española. Este primer momento abrió la historia del Consejo de Estado para este primer periodo.

Para aquel entonces, el Consejo de Estado fue ante todo un órgano de consulta, apoyo y asesoría del jefe supremo de la naciente República, en materias políticas, militares y jurídicas. Estuvo conformado por un amplio grupo de funcionarios civiles y militares. En este se evidenciaba la

¹ Decreto de creación del Consejo de Estado del Gobierno insurgente de Venezuela refugiado en el Cuartel General de Angostura de 30 de octubre de 1817. Recopilado de: http://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/decreto-de-creacion-del-consejo-de-estado-de-1817/html/16be0fe3-ad2d-46aa-99e1-d06f713b1fed_2.html#I_0_17-01-2020

² MARTÍNEZ GARNICA, ARMANDO. “Orígenes del Consejo de Estado” en: Grupo Editorial Ibáñez. Bicentenario de una Institución Republicana. Bogotá, 2017.P.35.



influencia de las ideas de Napoleón Bonaparte en el pensamiento de Bolívar, pues permitió que se hiciera contrapeso al limitado poder como líder del gobierno y de paso, asesoraba en cualquier menester que implicara su papel como tal.

Por estas razones, el Consejo de Estado careció de una estructura propia, permanente y de autonomía orgánica, pues dependió directamente de Simón Bolívar y perteneció al poder ejecutivo. Sus funciones tuvieron una mezcla de atribuciones consultivas, de coadministración y colegislativas, para lo cual debió preparar, discutir y elaborar leyes, decretos, instrucciones, decisiones y cualquier medida que se considerara necesaria para el buen gobierno.

Del mismo modo, la corporación tuvo un pensamiento democrático desde sus inicios, lo cual permitió explicar las razones por las cuales se adelantaron las elecciones populares para la conformación del Congreso Constituyente instalado el 15 de febrero de 1819.

Los apartes más importantes del Decreto de 1817 mencionaban que, este tuvo un Jefe supremo de la República que residió en la capital de la Provincia de Guayana y estuvo conformado por el Almirante, el Jefe de Estado Mayor General, el Intendente General, el Comisario General del Ejército, el Presidente y Ministros de la Alta Corte de Justicia, el Presidente y Ministros del Tribunal de Secuestros, los Secretarios del Despacho y los Empleados de dicha provincia, mientras residieran en su capital, a saber: el Gobernador Comandante General, los Generales y Coroneles que estaban en servicio en la ciudad, el Intendente, los Ministros, el Contador y Tesorero y el Gobernador Político. En estos artículos se delimitó el poder, el territorio bajo su jurisdicción y sus empleados.

El artículo 2 del Decreto de 1817, divide el Consejo en tres secciones, así:

- Primera sección: Estado y Hacienda
- Segunda sección: Marina y Guerra
- Tercera sección: Interior y Justicia

La primera sección: *Estado y Hacienda*, tuvo bajo sus atribuciones aquellas con referencia a relaciones, negocios de estado y alta política, así como el arreglo de contribuciones directas o indirectas, administración y rentas del Estado; por su parte, la segunda sección, *Marina y Guerra*, organizó los movimientos de las fuerzas de tierra y de mar a través de los procesos de administración militar referidos a las armas, víveres, vestuario, pertrechos y municiones; y, la tercera sección, *Interior y Justicia*, actuó bajo las atribuciones de policía militar asesorando en los términos de fomento interior, comercio, agricultura, industria, instrucción pública, establecimientos de beneficencia, caminos, puentes y calzadas.

En cuanto a la estructura del Consejo de Estado, aparte de las secciones mencionadas anteriormente y de acuerdo con los decretos, las constituciones y otras fuentes consultadas, fue posible establecer que “la estructura de este organismo comprendía un presidente y un secretario



y contemplaba la posibilidad de nombrar comisiones, entre sus miembros, para cumplir determinadas tareas”³.

Más adelante, en el Congreso de Angostura del 17 de diciembre de 1819, no se mencionó al Consejo de Estado en sus apartes. Esta ausencia de información, documentalmente hablando, permite deducir que no se realizó modificación alguna en lo que tiene que ver con las funciones de la corporación o su estructura orgánico-funcional, por lo cual no se afecta su producción o estructura de clasificación documental.

Por otra parte, otro documento que marcó el desarrollo del Consejo de Estado en este primer periodo fue la Constitución de 1821 de Cúcuta. Dicho documento fue el resultado del Congreso llevado a cabo en dicha ciudad, que se desarrolló el 30 de agosto de 1821, el cual no consagró al Consejo de Estado como tal, aunque sí mencionó la conformación de un Consejo de Gobierno integrado por el vicepresidente de la República, un ministro de la Alta Corte de Justicia nombrado por el presidente y por los secretarios del Despacho. Este Consejo debió llevar un registro de todos los dictámenes y cada año trasladar las disposiciones al Senado como un testimonio exacto de su actuar, a excepción de los negocios reservados.

Para el año de 1828, en la Convención de Ocaña, se produjo una disputa entre santanderistas y bolivaristas, pues, entre estos dos grupos políticos buscaban defender proyectos para establecer un cuerpo especial con funciones consultivas. Por el lado de los santanderistas se defendió la idea de un Consejo de Gobierno que tuviera tareas de consulta y redacción de proyectos de ley, que estuviera conformado por el vicepresidente, dos secretarios de estado y 4 miembros del congreso. Por el lado de los bolivaristas se defendió la idea de un Consejo de Estado con funciones semejantes, pero con representación parlamentaria y con gran participación del ejecutivo.

Según lo menciona Rafael Ballen⁴, fueron tres los instrumentos jurídicos que enriquecieron las fuentes normativas que dieron origen al Consejo de Estado: el Decreto de 27 de agosto de 1828, la Constitución de 1830 y la Constitución de 1832. En el primero de ellos y ante la falta de decisión que se presentó en la Convención de Ocaña entre santanderistas y bolivaristas, Simón Bolívar asumió el Poder Supremo a través del Decreto Orgánico de la Dictadura de Bolívar⁵. Con este Decreto se mencionó que el Consejo de Estado estaba compuesto del presidente del consejo de ministros, de los ministros secretarios de Estado, y al menos de un consejero por cada uno de los actuales departamentos de la República.

³ BALLEEN, RAFAEL. El Consejo de Estado Colombiano: origen, evolución, estructura y funcionamiento. Bogotá, Universidad Libre, 2011. p. 102.

⁴ BALLEEN, RAFAEL. Ob.cit. p. 94.

⁵ BALLEEN, RAFAEL. Ob.cit. p. 96.



Llama la atención que el Libertador fue quien presidió este Consejo, pues en un inicio este órgano era netamente consultivo. Lo anterior obedeció al contexto histórico-temporal del mismo y del deseo de Bolívar de asumir este poder supremo. Esto también evidenció que se está concibiendo al Consejo de Estado como un organismo de consulta y apoyo del presidente de la República.

Las funciones del Consejo de Estado fueron las siguientes:

1. “Preparar todos los decretos y reglamentos que haya de expedir el jefe del Estado, ya sea tomando la iniciativa, o a propuesta de los ministros respectivos, o en virtud de órdenes que se le comuniquen al efecto: un reglamento especial que se dará el Consejo, previa la aprobación del gobierno, fijará las reglas de proceder a su propia policía.
2. Dar su dictamen al gobierno en los casos de declaración de guerra, preliminares de paz, ratificación de tratados con otras naciones en los de los números 9, 10 y 11 del Artículo 2, Título I de dicho Decreto, y en todos los demás artículos en que se le pida.
3. Informar sobre las personas de aptitud y mérito para las prefecturas y gobiernos de las provincias, para jueces de la alta corte, cortes de apelación y de los demás tribunales y juzgados; para los arzobispados, obispados, dignidades, canonjías, raciones y medias raciones de las iglesias metropolitanas y catedrales, y para jefes de las oficinas superiores y principales de hacienda”.

En estas funciones se condensaron tanto las características del Consejo Provisional de Estado de 1817 como las del Consejo de Gobierno de la Constitución de 1821, pues se afirmó su origen, dirección y composición gubernamental, sin que se adviertan elementos de independencia orgánica ni de colaboración interorgánica, pues no se integró con miembros del entonces poder judicial.

Por último, el 30 de abril de 1830 se promulgó la Constitución Política del mismo año, por el Congreso de la República. En ella, en el Título VII que hacía referencia al Poder Ejecutivo, especialmente en los artículos 95 a 99, se mencionó por quien estuvo integrado el Consejo de Estado, los requerimientos para ser consejero y algunas de sus funciones.

En primer lugar, se mencionó que, para auxiliar al Poder Ejecutivo en las diversas ramas de la Administración Pública, existiera un Consejo de Estado, compuesto por el vicepresidente de la República, que lo presidió, por los Ministros Secretarios del Despacho, el Procurador General de la Nación y de doce consejeros escogidos indistintamente de cualquiera clase de ciudadanos.

Los requerimientos para ser Consejero de Estado incluyeron que fuera colombiano en el ejercicio de los derechos de ciudadano y gozar de buen concepto público. Sus funciones fueron las siguientes:



1. “Dar su dictamen para la sanción de las leyes y en todos los negocios graves y medidas generales de la Administración pública y en todos los casos que lo exija el jefe del Ejecutivo.
2. Preparar, discutir y formar los proyectos de ley que hayan de presentarse al Congreso en nombre del jefe del Ejecutivo.
3. Hacer las consultas en los casos que se le atribuyen e informar sobre la aptitud, mérito y circunstancias de las personas que consultare”.

De especial relevancia se encontró el artículo 98, pues, se señaló que el jefe del Ejecutivo no estuvo obligado a seguir el dictamen del Consejo de Estado. En el caso de los Consejeros de Estado se les dio como responsables ante el Senado por los dictámenes que dieran contra disposiciones expresas de la Constitución o de las leyes.

Teniendo en cuenta estas funciones, puede apreciarse que existe una diversidad de funciones que se atribuyeron al Consejo como son las puramente consultivas o de expresión de dictámenes a la Administración, de coadministración o participación en el ejercicio de la función ejecutiva al momento de la sanción de proyectos de ley y las de colegislación o participación en la elaboración de proyectos de este carácter.

Es pertinente aclarar que la tradición institucional colombiana del Consejo de Estado, creada en 1817 y renovada en el año de 1828 por el General Bolívar, recibió su sanción constitucional en la segunda carta colombiana en 1830, pero que al disolverse la primera experiencia colombiana fue recogida por los constituyentes del Estado de la Nueva Granada en la constitución de 1832. Por esta razón, el nuevo periodo de esta historia iniciará con la Constitución Granadina de 1832.

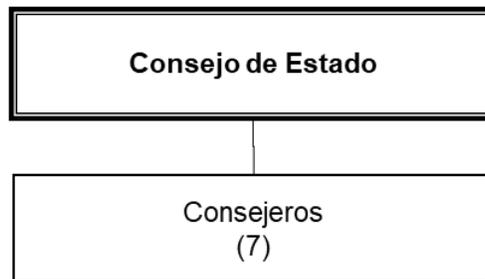


3.2 PERIODO 2⁶: 01 de marzo de 1832 al 20 de abril de 1843

Consejo de Estado

Periodo 2

01 de marzo de 1832 al 20 de abril de 1843



Fuente: Constitución Política del Estado de Nueva Granada (marzo 01) de 1.832.
Título VI. Sección V: “Del Consejo de Estado. Artículo 121.

Ilustración 2 Estructura Orgánica Periodo 2

Para esta época, en la Constitución Política del Estado de la Nueva Granada de 1832 muestra que el Consejo de Estado y el Consejo de Gobierno estaban dentro de la Rama Ejecutiva. Según este documento, el Consejo de Estado estuvo conformado por siete (7) consejeros nombrados por el Congreso de la República y, del mismo modo, aclara que el Congreso no podría nombrar a más de un individuo nacido en una misma provincia como miembros del Consejo. Para el caso de los Secretarios de Estado, estos tendrían derecho a asistir y tomar parte en las discusiones del Consejo, sin derecho a voto.

Por otra parte, el Congreso y el mismo Consejo de Estado definieron a pluralidad absoluta de votos, quien debería presidir el Consejo a falta de un presidente nombrado por el Congreso. Los miembros del Consejo de Estado fueron nombrados por el Congreso por un periodo de cuatro años y renovados por mitad cada dos años.

En cuanto a las funciones de índole consultivo del Consejo de Estado, la Constitución de 1832, establecía que:

1. “Dar su dictamen para la sanción de las leyes, y en todos los negocios graves y generales de la administración pública.

⁶ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE NUEVA GRANADA 1 de marzo de 1832 Título VI. Sección V: Del Consejo de Estado. Artículo 121



2. Preparar, discutir y formar los proyectos de ley, y los códigos de legislación que hayan de presentarse al congreso.
3. Consultar, dar su dictamen, prestar o no su consentimiento en los casos que designa dicha constitución.
4. Presentar a la cámara de representantes una terna para ministros de la corte suprema de justicia, la cual se formará de las listas que reciba de las cámaras de provincia”.

Es importante tener en cuenta que las funciones de índole consultivo se desarrollaron a través del Reglamento Interno del Consejo de Estado de 1832, en el cual se ejemplificaron los asuntos relacionados con sus funciones y la forma de ejercerlas, es decir, se establecieron los procedimientos para ejercer sus roles consultivos.

En este periodo de la historia del Consejo de Estado, se presentó entre los años 1840 a 1841 la Guerra Civil Granadina, el cual hizo que se criticara la conducta del Consejo, pues se negaron a conceder al poder ejecutivo las facultades extraordinarias para aumentar el pie de fuerza e imponer empréstitos en caso de conmoción interior a mano armada⁷. Esta conducta llevó a que en el año de 1841 el presidente del Consejo de Estado impulsara una reforma a la Constitución de 1832 en la que se buscó empoderar al poder ejecutivo en estos casos e hizo evidente el deseo de reforma que se desarrolló en el año de 1843.

3.2.1 El Consejo es abolido (21 de abril de 1843 al 3 de agosto de 1886)⁸

El contexto en el que se decide la abolición del Consejo de Estado estuvo directamente relacionado con los sucesos que tuvieron lugar entre los años 1830 y 1843. En primer lugar, la muerte de Simón Bolívar (1830) llevó al regreso de Santander a la esfera política del territorio, así como también a su muerte.

En segundo lugar, el nacimiento de los partidos políticos liberal y conservador que en esencia contenían la ideología de estos dos grandes líderes. Sin embargo, este proceso se comenzó a estructurar en el territorio de la Nueva Granada en la segunda mitad del siglo XIX con el primer programa liberal, elaborado por Ezequiel Rojas y con el conservador redactado por José Eusebio Caro y Mariano Ospina Rodríguez. Lo que se evidenció en estos programas fue la inmadurez política y la facilidad con que las personas se movían de una fracción política a otra, apoyando o criticando los primeros ideales políticos de Bolívar o de Santander, y, por otra parte, en este mismo contexto, las guerras civiles en el territorio que llevaron a un enfrentamiento inicial entre

⁷ MARINEZ., P 41.

⁸ Constitución de la República de Nueva Granada de 1843.



estas ideologías hicieron que se desarrollara una confrontación directa entre los habitantes del territorio.

Políticamente hablando y gracias a las disposiciones normativas, se puede ver el creciente poder del presidente del Consejo respecto de las disposiciones del poder ejecutivo, esto basados en las disposiciones dadas en los años 1828, 1830, 1832 y 1843, anteriormente mencionadas.

Por estas razones, la Constitución de la República de Nueva Granada de 1843 se encargó de abolir el Consejo de Estado y solamente menciona al Consejo de Gobierno y a los Secretarios de Estado.

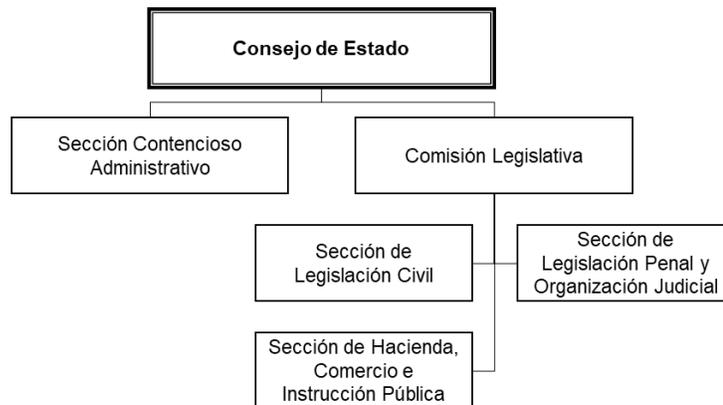
Posteriormente en la Constitución Política de la Nueva Granada (1853), la Constitución Política para la Confederación Granadina (1858) y en la Constitución Política de los Estados Unidos de Colombia (1863) se omite la institución del Consejo de Estado. Esto quizá se debió al debilitamiento del poder ejecutivo, el correlativo fortalecimiento del poder legislativo y la mayor autonomía que estaban adquiriendo las entidades territoriales.

En conclusión, tanto la experiencia política de la Guerra como la consulta que impulsó el Consejo de Estado en 1841 propicio que, en el proyecto de la nueva constitución, redactada por Rafael Mosquera, se extinguiera el Consejo de Estado.



3.3 PERIODO 3⁹: 04 de agosto de 1886 al 27 de abril de 1905

Consejo de Estado
Periodo 3
04 de agosto de 1886 al 27 de abril de 1905



Fuente: Constitución Política de Colombia 1 de 1.886 (05 agosto). Ley 23 de 1886 (10 de octubre) y Ley 149 de 1888 (03 de diciembre)

Ilustración 3 Estructura Orgánica Periodo 3

Para este tercer periodo fueron varias disposiciones normativas las que impactaron la organización del Consejo de Estado: Constitución Política de Colombia de 1886, Ley 23 de 1886, Ley 50 de 1894 y la Ley 149 de 1888.

La Constitución de 1886 reconstituyó vigorosamente el Consejo de Estado (Título XIII) delineando su función constitucional de ser el cuerpo supremo consultivo del Gobierno en asuntos de administración y restableció el origen de la designación de sus miembros, ya que de estos siete, uno es el Vicepresidente (art. 136) y seis vocales de los cuales dos son designados por el Senado (art. 98.2^o), dos por la Cámara de Representantes (art. 102.3^o) y dos por el Presidente de la República (art. 120.5^o), de tal manera que su composición indicó un alto nivel de confluencia y de participación de las distintas ramas.

Como atribuciones, se estipuló en el artículo 141, entre otras, la de “*decidir, sin ulterior recurso, las cuestiones contencioso-administrativas, si la ley estableciere esta jurisdicción, ya deba conocer de ellas en primera y única instancia, o ya en grado de apelación. En este caso el Consejo tuvo una sección de lo contencioso-administrativo con un Fiscal, que fueron creados por la ley*”¹⁰.

⁹ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA DE 1886 (agosto 5). Asamblea Nacional Constituyente. Título XIII del Consejo de Estado.

¹⁰ Ibid, Artículo 141



Por las anteriores razones, se puede señalar que el cambio que trajo la Constitución Política de Colombia del 1886 evidenció principalmente la reconstitución del Consejo de Estado, su división en secciones¹¹ y las nuevas funciones que les fueron atribuidas.

Esta constitución estableció que el Consejo de Estado estaría conformado por siete individuos: (1) el vicepresidente de la República, quien lo presidía, y seis (6) Vocales nombrados con arreglo a esta Constitución. De esta forma dio a la Corporación mayor representatividad frente a las ramas legislativa y ejecutiva del poder público. Además, retomó el periodo de cuatro años para los consejeros de Estado con renovación parcial cada dos años¹².

Así, el Consejo de Estado cumplió con la función de cuerpo consultivo en primer lugar, en segundo lugar, preparaba los proyectos de leyes y de códigos que fuesen requeridos y, por último, decidía sobre las cuestiones contencioso-administrativas.

En este contexto y para el despacho de los negocios de su competencia, la corporación se dividió en secciones que la ley o su propio reglamento establecieron. Así se evidenció un cambio significativo en su estructura orgánico-funcional.

El Consejo de Estado desempeñó las siguientes funciones:

1. “Actuar como Cuerpo Supremo consultivo del Gobierno, en asuntos de administración, debiendo ser necesariamente oído en todos aquellos que determinen la Constitución y las leyes. Los dictámenes del Consejo no son obligatorios para el Gobierno, excepto cuando vote la conmutación de la pena de muerte.
2. Preparar los proyectos de ley y Códigos que deban presentarse a las Cámaras, y proponer las reformas que juzgue convenientes en todos los ramos de la legislación.
3. Decidir, sin ulterior recurso, las cuestiones contencioso-administrativas, si la ley estableciere esta jurisdicción, ya deba conocer de ellas en primera y única instancia, o ya en grado de apelación. En este caso el Consejo tendrá una sección de lo contencioso-administrativo con un Fiscal, que serán creados por la ley.
4. Llevar un registro formal de sus dictámenes y resoluciones, y pasar copia exacta de él, por conducto del Gobierno, al Congreso en los primeros quince días de sesiones ordinarias, exceptuando lo relativo a negocios reservados, mientras haya necesidad de tal reserva.

¹¹ Esta división en secciones se menciona teniendo en cuenta el Artículo 139 “Para el despacho de los negocios de su competencia se dividirá el Consejo en las secciones que la ley o su propio reglamento establezcan”.

¹² NAMÉN VARGAS, ÁLVARO (Ed). Antología, jurisprudencias y conceptos- Consejo de estado 1817-2017. Imprenta Nacional de Colombia, 2018. Vol. 1. Sección 1. Pág. XXXVII.



5. Darse su propio reglamento con la obligación de tener en cada mes cuantas sesiones sean necesarias para el despacho de los asuntos que son de su incumbencia”.

En esta constitución se evidencia que el Consejo de Estado tuvo una faceta administrativa como cuerpo consultivo del gobierno y, por otra parte, estuvo en el contexto judicial en cuanto a los negocios contencioso-administrativos; del mismo modo, para entender este proceso de resurgimiento del Consejo de Estado se debieron comprender las bases de la constitución, el proyecto en sí, los debates, las funciones y las normas transitorias.

La revisión del tema puntual del Consejo de Estado se encontró fundamentado en el término “alta corporación”, tal como lo mencionó Eduardo Fernández en la comparación que realizó a las constituciones¹³, en la cual se le dio por nombre Consejo Nacional o Consejo de Estado a la corporación y tuvo principalmente las funciones de cuerpo consultor y encargado de contribuir a la preparación de las leyes, de formar la jurisprudencia política de la Nación y de conmutar la pena capital.

En cuanto a sus facultades, el Consejo de Estado actuaba como un cuerpo consultivo del gobierno en los asuntos de administración, preparó los proyectos de leyes y de códigos, decidió sobre las cuestiones contencioso-administrativas, llevó el registro de sus dictámenes, resoluciones y sesiones.

Según lo menciona Rafael Ballen¹⁴, La ley 23 de 1886 definió las tres grandes características del Consejo de Estado: (I) Supremo cuerpo consultivo de gobierno, (II) Comisión legislativa permanente y (III) Supremo Tribunal contencioso-administrativo. En el artículo 5 de dicha ley, se menciona que el Consejo de Estado tuvo un secretario general, tres oficiales mayores y tres escribientes, los cuales fueron nombrados para un periodo de dos años. Por otra parte, en el artículo 16 se estableció que, como Comisión Legislativa, el Consejo de Estado se dividió en tres secciones permanentes: de Legislación Civil, de Legislación Penal y Organización Judicial, y de Hacienda, Comercio e Instrucción Pública.

Con la Ley 149 de 1888¹⁵, se adoptó en el Consejo de Estado las funciones ya mencionadas anteriormente y se le agregaron otras, que hacían referencia a:

- Nombrar empleados de acuerdo con el reglamento.
- Dado el caso, determinar el orden en que debieron entrar a ejercer la presidencia los ministros.

¹³ FERNÁNDEZ BOTERO, EDUARDO. Las constituciones colombianas comparadas. Medellín, Universidad de Antioquía, 1964, t.1. Pág. 51-54.

¹⁴ BALLEEN, RAFAEL. Ob.cit. p. 94.

¹⁵ LEY 149 DE 1888 (diciembre 03). Código Político y Municipal. Título IV Consejo de Estado. Capítulo I. Composición del Consejo. Art. 98.



En este contexto y como atribución adicional establecía que el Consejo de Estado podía decidir¹⁶, sin ulterior recurso, las cuestiones contencioso-administrativas, cuando se estableciera dicha jurisdicción. En este caso, el Consejo de Estado tuvo una sección de lo contencioso-administrativo, con un fiscal, que fueron creados por la ley. En cuanto a su función de comisión encargada de redactar códigos y leyes, el Consejo se dividió en tres secciones¹⁷: Legislación civil, Legislación Penal y Organización Judicial y de Hacienda, Comercio e Instrucción Pública.

Finalmente, es importante señalar que en el Capítulo III de la Ley 149 de 1888, en las *disposiciones varias*, se dispuso que el Consejo de Estado no ejercería funciones de Tribunal Contencioso-Administrativo, mientras no se estableciera por la ley expresamente esta jurisdicción.

En resumen, se puede afirmar que la constitución política de 1886 revivió el Consejo de Estado y, por primera vez, le atribuyó funciones no sólo como órgano consultivo del gobierno y con la función de preparar los proyectos de ley y de códigos, sino como máximo juez de la administración, es decir, como órgano supremo de lo contencioso administrativo, “si la ley estableciere esta jurisdicción”. Sin embargo, se puede afirmar que el Consejo de Estado funcionó efectivamente pero solo en ejercicio de sus funciones consultivas, de acuerdo con las disposiciones constitucionales y con algunas leyes que se expidieron sobre su organización y funcionamiento¹⁸.

Por otra parte, en la Ley 50 de 1894, así como en las leyes 18 y 163 se hace referencia a las disposiciones sobre los consejeros de Estado.

Para finalizar este periodo, durante el año de 1904 se expidió la Ley 27 del 15 de noviembre, donde se estableció una dualidad en las jurisdicciones, tanto en la ordinaria como en la de lo contencioso administrativo, la cual estuvo encargada de juzgar la validez o la nulidad de las ordenanzas cuando dichos actos fuesen violatorios de la Constitución o de las leyes.

Por lo anterior, se podría considerar que la Ley 27 de 1904 dio el primer paso que permitiera establecer la justicia contencioso-administrativa en Colombia, pues “*señaló a un tribunal especial el conocimiento de los asuntos sobre violación de la constitución de las leyes en los actos administrativos. Además, se le dio al ciudadano del común la facultad de ejercer la acción pública de constitucionalidad o de legalidad de las ordenanzas de las asambleas*”¹⁹.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Ibid, Art. 107

¹⁸ RODRÍGUEZ, LIBARDO. “Breve historia del Consejo de Estado de Colombia”. Grupo Editorial Ibáñez. Bicentenario de una Institución Republicana. Bogotá, 2017. P.48.

¹⁹ Ibid., p. 209.



3.3.1 El Consejo no se restaura (28 de abril de 1905 al 9 de septiembre de 1914)²⁰

La llegada de Rafael Reyes al poder sin duda fue un momento crucial en la historia de Colombia, pues, desde el 7 de agosto de 1904, se convocó al Congreso para que fueran resueltos dos proyectos de ley que buscaron, en primer lugar, otorgar poder al ejecutivo para el aumento de los sueldos de los empleados nacionales y, en segundo lugar, consolidar la deuda interna a través de la adquisición de créditos públicos.

Ante la negativa de la discusión de estos proyectos en el Congreso a finales del año de 1904, a pesar de haber acudido al Consejo de Estado para la autorización de la agilización de estas sesiones, Reyes declaró constituida el 01 de febrero de 1905, mediante el Decreto Legislativo número 29 de ese mismo año, la Asamblea Nacional para un periodo de 30 días para las sesiones, pero este plazo se prorrogó, a tal punto que el Congreso no volvió a reunirse durante el quinquenio. Sin embargo, la Asamblea Nacional sí se reunió por cuatro periodos, entre 1905 y 1909 y asumió las funciones como tal.

En estas primeras sesiones, ocurridas entre el 27 de marzo y el 30 de abril, se suprimió el Consejo de Estado²¹ y se señaló que será la ley la que determinará a los empleados que deben cumplir los deberes y funciones señalados a esta Corporación. El pretexto de este suceso fue el de reducir los empleos y así los gastos, pero con la finalidad política de desactivar un organismo de control al poder presidencial.

Históricamente hablando, el hecho de que el Consejo de Estado no se hubiera restaurado después de todos los ajustes y estudios hechos por la constitución, obedeció a la llegada de una de las guerras civiles más trascendentales para la historia del país, como lo fue *La Guerra de los Mil Días* y su mayor consecuencia que fue la pérdida de Panamá y el impacto que esta tuvo en las distintas esferas.

Posterior a estos ajustes propuestos por Reyes, una corriente ideológica que promovió ideas de orden Republicano impulsó una nueva reforma constitucional que se tradujo en el Acto Legislativo número 03 de 1910 en el que se le da potestad a la Ley para establecer y organizar la jurisdicción contencioso-administrativa. Es de anotar que esta se constituye como una “obligante orden del Constituyente al Legislativo y no del ejercicio de una facultad discrecional de éste”²².

Posteriormente, se promulgó la Ley 130 de 1913, *Sobre la jurisdicción de lo contencioso-administrativo*, que creó dicha jurisdicción y como su cabeza el Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo cuyo objeto tenía la revisión de los actos de las corporaciones o

²⁰ Acto Legislativo 10 De 1905. (abril 27).

²¹ Según Acto Legislativo 10 de 1905 (abril 27).

²² MARÍN VÉLEZ, CARLOS ENRIQUE. Proceso evolutivo y antecedentes de los juzgados administrativos: el Consejo de Estado, los tribunales administrativos, los juzgados Administrativos. Consejo Superior de la Judicatura, Imprenta Nacional, Bogotá, 2007. P. 22.



empleados administrativos en el ejercicio de sus funciones con pretexto de ejercerlas, a petición del Ministerio Público, de los ciudadanos en general, o de las personas que se creyeron vulneradas en sus derechos, en los casos y dentro de los límites señalados. Este tribunal se convirtió luego en el Consejo de Estado. También mediante esta Ley fueron creados los primeros ocho Tribunales Seccionales de lo Contencioso Administrativo, paso que le dio a la naciente jurisdicción de alcance nacional²³.

²³ Ob cit, p.23.

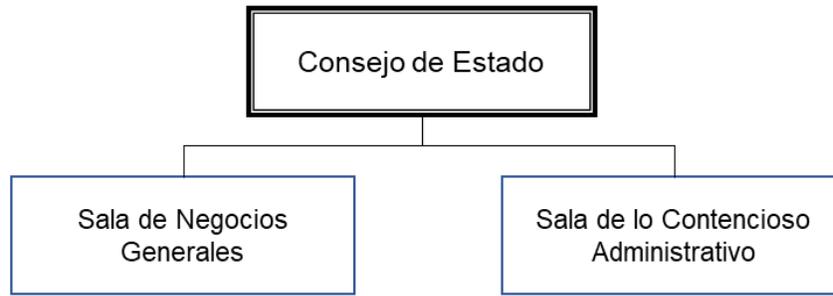


3.4 PERIODO 4²⁴: 10 de septiembre de 1914 al 11 de diciembre de 1930

Consejo de Estado

Periodo 4

10 de septiembre de 1914 al 11 de diciembre de 1930



Fuente: Acto Legislativo 01 de 1914 (10/09/1914) Por el cual se establece el Consejo de Estado. Artículo 01.

[Ley 60 de 1914 \(05 de noviembre\) Ley Orgánica del Consejo de Estado. Artículo 01.](#)

Ilustración 4 Estructura Orgánica Periodo 4

El gobierno del presidente José Vicente Concha abanderó el proyecto de Acto Legislativo 01 de 1914 (septiembre 10) “por el cual se restablece el Consejo de Estado”, que fue discutido y aprobado por el Congreso y sancionado por el presidente el 10 de septiembre de 1914. El texto del acto reformativo de la Constitución mencionó en su artículo 01 que “Habrá un Consejo de Estado compuesto de siete individuos, a saber: el primer Designado para ejercer el Poder Ejecutivo, que lo preside, y seis Vocales nombrados como lo determine la ley”²⁵

En el año de 1914 se establecieron las líneas de acción más duras del Consejo de Estado, pues a partir de este año no se volvió a cerrar esta alta corte a pesar de los cambios de gobierno y las diferentes reformas que se implementaron. Las competencias en este orden apuntaron a tres entornos: *Cuerpo Consultivo, Colegislador y Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo.*

El Acto Legislativo 01 de 1914, estableció la composición del Consejo de Estado, los requerimientos para el cargo de consejero, su periodo y las atribuciones del Consejo.

El artículo 06 señalaba cuales eran las atribuciones del Consejo de Estado, a saber:

1. “Actuar como Cuerpo Supremo consultivo del Gobierno, en asuntos de administración,

²⁴ Acto Legislativo 1 de 1914 por el cual se restablece el Consejo de Estado. 10 de septiembre de 1914. Ley 60 de 1914. (noviembre 05). Orgánica del Consejo de Estado.

²⁵ *Ibíd.* Página 1. Artículo 1.



debiendo ser necesariamente oído en todos aquellos que la Constitución y las leyes determinen. Los dictámenes del Consejo no son obligatorios para el Gobierno.

2. Preparar los proyectos de ley y de Códigos que deban presentarse a las Cámaras Legislativas, y proponer las reformas convenientes en todos los ramos de la legislación.
3. Desempeñar las funciones de Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo conforme a las reglas que señale la ley.
4. Darse su propio Reglamento, con la obligación de celebrar por lo menos tres sesiones en cada semana, y las demás que les señalen las leyes”.

Como se puede ver, los artículos que se refirieron a las funciones del Consejo de Estado fueron muy similares a los señalados en la Constitución de 1886, salvo algunos ajustes en lo que se refiere a la presidencia del Consejo, que ya no fue desempeñado por el vicepresidente de la República cuya institución desapareció, sino por el primer designado. Esta figura fue creada en la reforma de 1910 y se mantuvo hasta la reforma constitucional de 1945 cuando se estableció su elección por la misma Corporación, permitiendo el fortalecimiento de su autonomía como órgano de consulta.

En este acto legislativo²⁶ se indicó además la composición del Consejo de Estado, el cual se dividió en dos Salas: la Sala de Negocios Generales y la Sala de lo Contencioso Administrativo²⁷. Esta última estuvo formada por cuatro consejeros, designados por el Poder Ejecutivo de entre los elegidos por el Congreso, y tuvo a su cargo todo lo relativo a la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, y la Sala de Negocios Generales, que se compuso del primer Designado y de los otros dos individuos nombrados por el Congreso, tuvo a su cargo los demás asuntos que la Constitución y las Leyes le atribuyeron al Consejo de Estado²⁸.

Para la organización de cada una de las salas se nombró un vicepresidente, quien autorizaba la determinación de cada una de ellas, presidió sus sesiones y sirvió de órgano especial de comunicación. En cuanto a la asistencia de las sesiones del Consejo, se mencionó en el artículo 4 del mismo acto legislativo que el Consejo no podía reunirse en Pleno sino con la asistencia de cuatro de los individuos que lo conformaban. De esta manera, el Consejo debía ser convocado por el presidente de la Sala de Negocios Generales, quien actuaba como presidente y vicepresidente, los presidentes de las dos Salas, y como secretarios, primero y segundo, por su orden, los de las mismas salas.

²⁶ Ley 60 de 1914 (noviembre 05)

²⁷ Ibid. Artículo 3. El Consejo se dividirá en dos Salas, que se denominaran: de Negocios General es la primera, y de los Contencioso Administrativo, la segunda.

²⁸ Acto Legislativo 1 de 1914 por el cual se restablece el Consejo de Estado. 10 de septiembre de 1914. Ley 60 de 1914. (noviembre 05). Artículo 3.



Para mejor desempeño de los asuntos que cursaron en el Consejo, según el artículo 4 mencionado, se dispuso que cada uno de los individuos que conformaban el Consejo tendría un auxiliar de su libre nombramiento y remoción, y cada una de las Salas tendría un secretario, un oficial mayor, un oficial primero y un oficial segundo. El Consejo tuvo además un oficial de recibo y un archivero, ambos oficiales segundos y un portero.

Por otra parte, y como impulso al acto legislativo mencionado anteriormente, la Ley 60 de 1914 organizó el Consejo de Estado y dictó sus normas orgánicas cuyos vocales fueron nombrados: tres por el senado y tres por la cámara, el cual inició su período legal el 1º de diciembre de 1914. Estas reformas se desarrollaron al más alto nivel normativo de las funciones de colaboración legislativa y consultiva, permitiéndole al Consejo de Estado ser el tribunal supremo de lo Contencioso Administrativo que ya había sido creado por ley, cuyas funciones se trasladaron al organismo constitucional una vez restablecido.

Según esta Ley (Ley 60 de 1914), El Consejo de Estado estaba conformado por el primer Designado para ejercer el poder ejecutivo, quien lo presidía, y seis vocales nombrados, tres por el Senado y tres por la Cámara de Representantes, del mismo modo, la Sala de lo Contencioso Administrativo estuvo conformada, entonces, por cuatro consejeros designados por el poder ejecutivo de entre los elegidos por el Congreso y tuvo a su cargo todo lo relativo a la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en la que servía como órgano consultivo en los asuntos que trataba el artículo 7 de la reforma constitucional de 1914. Para los casos que atentaban contra la paz pública, declaratorias de perturbación del orden público o estado de sitio en la república o parte de ella u otros asuntos graves, sobre los que dictaminaba el Consejo, debían ser conocidos por todos los consejeros y estudiado por el Consejo en Pleno.

Por su parte, la Sala de Negocios estaba conformada por el primer Designado y dos individuos nombrados por el Congreso, quienes tenían a su cargo los demás asuntos que la Constitución y las Leyes le atribuían al Consejo de Estado, salvo las competencias de la jurisdicción contenciosa administrativa.

Esta conformación en salas se mantuvo hasta la expedición de la ley 70 de 1930, en la que se señaló que el Consejo de Estado debía conocer en pleno de todos los asuntos que fueran competencia de las distintas Salas de la corporación, las cuales quedaron, por tanto, eliminadas.



3.5 PERIODO 5²⁹: 12 de diciembre de 1930 al 18 de junio de 1945

Consejo de Estado
Periodo 5
12 de diciembre de 1930 al 18 de junio 1945



Fuente: LEY 70 DE 1930 (diciembre 11) Por la cual se reorganiza el consejo de estado y se dictan unas disposiciones sobre juicios de nulidad ante lo contencioso administrativo.
 LEY 7 DE 1932 (agosto 27) Por la cual se dictan algunas disposiciones electorales.
 LEY 167 DE 1941 (diciembre 24) Sobre organización de la jurisdicción Contencioso-administrativa.

Ilustración 5 Estructura Orgánica Periodo 5

Para este periodo, se dispuso que el Consejo actuaría como Supremo Cuerpo Consultivo del Gobierno en asuntos de administración y con tal carácter rendiría su dictamen en todos los demás casos no previstos en dicha ley. En este contexto, el Consejo de Estado entró en un proceso de reorganización y, según la Ley 70 de 1930³⁰, se establecieron las competencias de las salas de la corporación, las condiciones de elegibilidad y se suprimió una de las secretarías del Consejo de Estado, del mismo modo, en esta Ley se reunificaron las dos salas que existían, pues, el artículo 1 indicaba que el Consejo de Estado debía conocer en pleno todos los asuntos que hayan sido competencia de las distintas salas de la corporación, las cuales quedaban, por tanto, eliminadas.

Por otra parte, el artículo segundo de la misma Ley establecía que el Consejo de Estado debía elegir cada año, a partir del 1^o de diciembre, un vicepresidente y que la corporación no podría reunirse sino con asistencia de mínimo cuatro de los Magistrados que la conformaban. En este orden de ideas, las sesiones serían presididas, a falta del presidente y del vicepresidente, por uno de los magistrados presentes.

Mas adelante, a través de la Ley 7^a de 1932³¹, se creó la Sala de Negocios Electorales del

²⁹ Ley 70 de 1930. 11 de diciembre de 1930. Por la cual se Reorganiza el Consejo de Estado y se dictan unas disposiciones sobre juicios de nulidad ante lo Contencioso Administrativo y Ley 7 de 1932. (27-08-1932) Por la cual se dictan algunas disposiciones electorales. Artículo 12.

³⁰ Ibid.

³¹ Ley 7 de 1932. (agosto 27) Por la cual se dictan algunas disposiciones electorales Congreso de Colombia.



Consejo de Estado, la cual estaba integrada por cuatro magistrados, dos de cada uno de los partidos políticos tradicionales.

De gran importancia para este periodo fue la Ley 167 de 1941, pues reguló, de forma separada las funciones consultivas, jurisdiccionales y administrativas del Consejo de Estado. Esta Ley señalaba la conformación del Consejo, compuesto por siete miembros y las condiciones para su elección. Esta separación de funciones solo organizó la labor del Consejo en sí, permitiéndole dar orden en la ejecución de estas, pero no le da nuevas funciones ni hace que se creen más salas. En la norma se precisó que la jurisdicción de lo Contencioso-Administrativo se ejerció por el Consejo de Estado.

En cuanto a los miembros, como ya se mencionó, se mantuvieron siete: el Primer Designado a la Presidencia de la República, quien lo presidía, y seis vocales elegidos por un período de cuatro años en la forma que determinaba dicha ley, quienes debían reunir las mismas condiciones exigidas a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia por la Constitución. Los magistrados fueron elegidos de la siguiente manera: tres por el Senado y tres por la Cámara de Representantes, los cuales serían renovados por mitad cada dos años. Para su elección se adoptó el sistema del cociente electoral.

Las principales atribuciones que se hicieron a los consejeros fueron las siguientes:

- a. “La persona que fue elegida Consejero de Estado debió presentar a la Cámara que hizo la elección, dentro del término de un mes, contado desde el día en que reciba la respectiva comunicación, las pruebas de que reúne la capacidad constitucional requerida, con el objeto de obtener la confirmación de la designación. Esta se hizo mediante resolución motivada, que propuso la comisión que se designó para el estudio de la solicitud correspondiente. Sin este requisito no podrá tomar posesión del cargo el elegido.
- b. La elección de Consejeros de Estado, tanto de principales como de suplentes, se hizo en los primeros diez días del mes de septiembre del año respectivo.
- c. Los Consejeros de Estado estuvieron sujetos a las prohibiciones establecidas en el artículo 105 de la Constitución Nacional para los miembros del Congreso. Este cargo inhabilita, además, a quien lo ejerce, para el desempeño de cualquier otro empleo público y para el ejercicio de la abogacía.
- d. Los consejeros tuvieron dos suplentes cada uno, designados por las Cámaras en la misma forma que los principales.
- e. El Consejo de Estado no pudo reunirse sino con asistencia de cinco de sus miembros, cuando menos. Las sesiones fueron presididas, a falta del Designado, por el vicepresidente, el cual fue elegido el primero de diciembre de cada año. A falta de éstos presidió uno de los



consejeros por orden alfabético de apellidos.

- f. El Consejo de Estado formó anualmente una lista de siete Conjuces destinados a llenar las faltas de sus miembros o del presidente, en los casos de impedimento, recusación o empate en las decisiones”.

No obstante, lo anterior, la Ley 7ª de 1932 creó la Sala de Negocios Electorales, compuesta por 4 magistrados, 2 por cada partido político, elegidos por el propio Consejo (art. 12), sistema de elección que en 1957 se convertiría en el general para cubrir las vacantes en la Corporación.

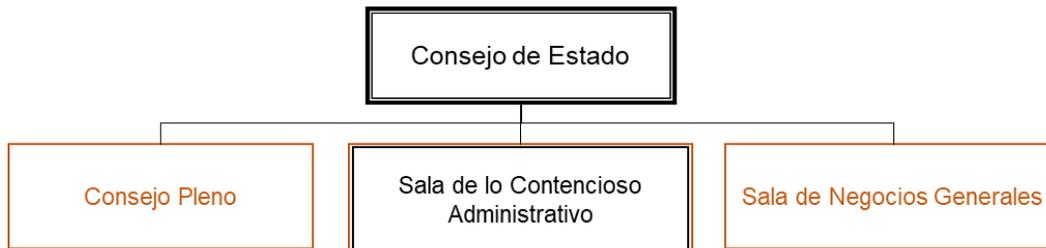


3.6 PERIODO 6³²: 19 de junio de 1945 al 21 de enero de 1958

Consejo de Estado

Periodo 6

19 de junio de 1945 al 21 de enero de 1958



Fuente: Acto Legislativo 01 de 1945 (18 de junio).

Acto Legislativo 01 de 1945 (16 de febrero) reformativo de la Constitución Nacional de Colombia.

Decreto 4120 de 1949 (29 de diciembre). Por el cual se dictan las normas orgánicas del Consejo de Estado, en desarrollo del artículo 137 de la Constitución Nacional.

Decreto 2046 de 1950 (17 de junio) Por el cual se señala nueva fecha para las elecciones de Senadores, Representantes, Diputados y Concejales, y se dictan disposiciones para garantizar la Pureza del sufragio.

Decreto 247 de 1957 (04 de octubre) Sobre plebiscito para una reforma constitucional.

Ilustración 6 Estructura Orgánica Periodo 6

En este periodo de la historia, el Consejo de Estado debió enfrentarse a algunas reformas constitucionales legales que impactaron en la jurisdicción de lo Contencioso-Administrativo. Unido a esto, y bajo el inicio del periodo de la llamada “violencia”, fenómeno político y social que incidió en la manera en que los cargos de la administración pública estuvieron ocupados alternadamente por las tendencias políticas del momento.

Según se mencionó en el Acto Legislativo 01 de 1945, en su artículo 36, la Constitución sólo podía ser reformada por un Acto Legislativo, discutido primeramente y aprobado por el Congreso en sus sesiones ordinarias. Teniendo en cuenta esto, de manera general puede afirmarse que la reforma de 1945 introdujo importantes modificaciones al Consejo de Estado, con respecto a:

- Número de miembros.
- Elección de los miembros por las Cámaras, de ternas formadas por el presidente de la República.
- División del Consejo en salas o secciones para separar las funciones de Tribunal Supremo Contencioso de las demás que le asigna la Constitución y la Ley.
- Competencia del Gobierno para designar miembros de cada sala o sección.
- Poder jurídico para elegir al presidente del Consejo por un año y con la posibilidad de ser reelegido indefinidamente.

³² Acto Legislativo 01 de 1945 (junio 18).



Específicamente, la reforma que se hace a la Constitución de 1945 muestra la división que adquirió el Consejo de Estado en salas o secciones, en el Título XIII entre los artículos (nuevos) 36 a 43 destacaba que cada una de estas reformas que comprenden: el número de consejeros, periodo de duración en la corporación, proceso de elección del presidente del Consejo y de los consejeros y sus atribuciones.

Según el Acto Legislativo 01 de 1945, el Consejo de Estado estaría integrado por el número de miembros que determinara la ley, e, indicaba que le correspondía a las Cámaras Legislativas hacer la elección de los consejeros de ternas formadas por el presidente de la República. En cada terna fue incluido uno de los consejeros principales en ejercicio del cargo.

Los consejeros de Estado duraron cuatro años y se renovaron parcialmente cada dos. Cada miembro del Consejo tuvo un suplente, elegido por las Cámaras en la misma forma que los principales. Los suplentes reemplazaron a los principales en los casos de faltas absolutas o temporales.

En este ámbito, fue la ley la que señaló las funciones de cada una de las salas o secciones del Consejo, el número de consejeros que debía integrarlas y su organización interna y, por su parte, el Gobierno era el que designaba los miembros que formaban las salas o secciones.

Las funciones más importantes del Consejo de Estado fueron las siguientes:

1. “Actuar como Cuerpo supremo consultivo del Gobierno en asuntos de administración, debiendo ser necesariamente oído en todos aquéllos que la Constitución y las leyes determinen. Los dictámenes del Consejo no son obligatorios para el Gobierno, salvo en el caso del artículo 207 de esta Constitución.
2. Preparar los proyectos de ley y de códigos que debieron presentarse en las Cámaras Legislativas, y proponer las reformas convenientes en todos los ramos de la legislación.
3. Desempeñar las funciones de Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, conforme a las reglas que señale la ley.
4. Darse su propio reglamento y ejercer las demás funciones que la ley determine”.

En cuanto a lo que corresponde a la jurisdicción de lo Contencioso-Administrativo, esta debía conocer sobre las acusaciones por inconstitucionalidad de los decretos dictados por el Gobierno. Dicha jurisdicción podía suspender provisionalmente los actos de la Administración por los motivos y con los requisitos que estableciera la ley.

Fue muy importante para esta reforma, que en cada departamento hubiera un tribunal



administrativo, en este entorno, el número de magistrados que integraron cada tribunal, las calidades que debieron reunir para desempeñar su cargo y el modo de su elección y separación fueron establecidas por la ley.

Por otra parte, el Decreto Legislativo 4120³³ evidenció las normas orgánicas del Consejo de Estado. Entre estas se incluyó el número de 10 magistrados:

- Sala de Negocios generales (tres)
- Sala de lo Contencioso Administrativo (siete)

Es importante mencionar que desde el año de 1914 el Consejo de Estado tuvo los mismos miembros y que el trabajo en la corporación ha ido aumentando notablemente. Esta es una de las razones por las que se justificó y se dividió la entidad.

En cuestiones de elección de presidente y vicepresidente se señaló que el Consejo Pleno elegiría al presidente y vicepresidente de la corporación y cada sala elegiría su respectivo presidente, así como cada sala elegiría su secretario, por su parte, el secretario de la Sala de lo Contencioso Administrativo era el secretario del Consejo Pleno y los empleados subalternos de la secretaría, actualmente existentes, prestaban sus servicios a las dos Salas, según el reglamento que expidió el Consejo Pleno.

Por otro lado, según las disposiciones del artículo 4 del Decreto 4120³⁴, se creó además el cargo de fiscal segundo del Consejo de Estado, quien contaba con un secretario y los empleados de la Fiscalía prestaron sus servicios en ambas dependencias (fiscal primero y segundo), según reglamento que expidieron los fiscales de común acuerdo. Los negocios que estuvieron en curso y los que en lo sucesivo iniciaron fueron distribuidos de conformidad con las reglas del repartimiento del Consejo de Estado. Igualmente se designó el fiscal segundo del Consejo, con calidad de interinidad.

El Consejo Pleno tuvo las siguientes atribuciones (en el organigrama se constituye como Sala de Consejo Pleno):

1. “Emitir los conceptos de que trata el artículo 122 de la Constitución.
2. Dar los dictámenes a que se refiere el artículo 212 de la misma Constitución.
3. Conceptuar en conformidad con los ordinales 1º y 2º del artículo 24 de la Ley 167 de 1941.

³³ Decreto Legislativo 4120 de 1949 (diciembre 29). Artículo 1.

³⁴ Decreto 4120 de 1949 (diciembre 29).



4. Elegir Magistrados de los Tribunales Administrativos y declarar las vacantes a que haya lugar en los casos previstos en el artículo 41 del Código Contencioso Administrativo.
5. Elegir los empleados de la corporación, con excepción de los secretarios de las Salas, los cuales eran elegidos por cada una de ellas.
6. Resolver las controversias en los casos prefijados en el artículo 37 del Código Contencioso Administrativo.
7. Darse su propio reglamento”.

En cuanto a la Sala de Negocios Generales se le dieron las siguientes atribuciones:

1. “Las señaladas al Consejo en los ordinales 1º y 2º del artículo 141 de la Constitución.
2. Las que fueron adscritas a la corporación por la Ley 67 de 1943;
3. Resolver las apelaciones y consultas en lo referente a pensiones o recompensas, de acuerdo con lo previsto en el Capítulo XVIII del Código Contencioso Administrativo y los recursos que se interpongan en los juicios seguidos en primera instancia ante los Tribunales Administrativos, según el último inciso del Artículo 4º de la Ley 67 de 1943; y
4. Designar los Conjueces de la Sala”.

Por último, se consideraron como atribuciones para la Sala de lo Contencioso Administrativo:

1. “Desempeñar las funciones que al Consejo de Estado corresponde como Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo, en los términos del numeral 3º del artículo 141 de la Constitución. En consecuencia, decidirá en única instancia, las cuestiones planteadas en los numerales 1º, 2º, 3º, 4º, 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10 y 11 del artículo 34 de la Ley 167 de 1941.
2. Resolver las apelaciones interpuestas contra las providencias dictadas por los Tribunales Administrativos, con excepción de las atribuidas a la Sala de Negocios Generales por el ordinal 3º del artículo 10 de este Decreto”.

A partir de la vigencia del Decreto 2046 del 29 de diciembre de 1950, la Sala Plena del Consejo de Estado conocía de todas las demandas, acusaciones de elecciones, nombramientos de cualquier naturaleza y cualquiera que fuese el motivo de la impugnación, constitucional o legal.

Para el cierre de este periodo, el Decreto 247 de 1957, sobre el plebiscito para una reforma



constitucional³⁵, introdujo modificaciones a las instituciones judiciales, pues por primera vez separó a la Rama Judicial del poder ejecutivo e instituyó la elección de los magistrados de las altas cortes por el sistema de la cooptación, el cual eliminó la intervención del Gobierno en su elección. Además, estableció la paridad política de la composición del Consejo de Estado entre los partidos tradicionales, Liberal y Conservador, como ocurrió en otras importantes instituciones del Estado y dispuso que los consejeros podrían permanecer en sus cargos indefinidamente, mientras tuvieran buena conducta y no llegaran a la edad de retiro forzoso.

Sin embargo, y para el objeto de esta historia, solo fue hasta la puesta en marcha de la Ley 19 de 1958, que el impacto del plebiscito tuvo relevancia para el Consejo de Estado.

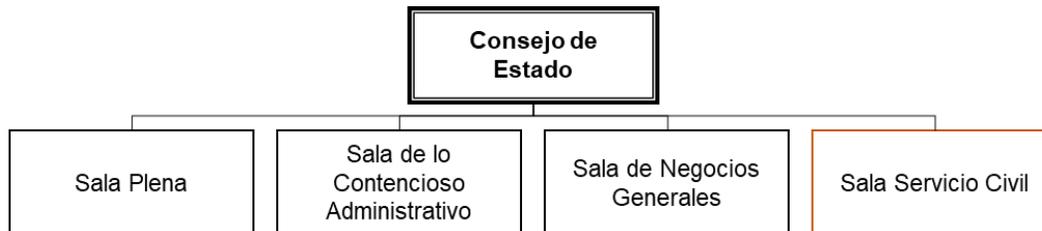
³⁵ Decreto 247 de 1957 (octubre 4). Sobre plebiscito para una reforma constitucional. Publicado en: Diario Oficial. Año XCIV. N. 29517. 21, octubre, 1957. Pág. 10.



3.7 PERIODO 7³⁶: 22 de enero de 1958 al 09 de marzo de 1964

Consejo de Estado Periodo 7

22 de enero de 1958 al 09 de marzo de 1964



Fuente: Decreto 5 de 1958 (enero 22). Por el cual se modifica la composición de las Salas del Consejo de estado y se dictan otras disposiciones.

Ley 19 de 1958 (Noviembre 18) Sobre reforma administrativa.

Ilustración 7 Estructura Orgánica Periodo 7

Este periodo inició con el cambio en la estructura que señala el Decreto 05 de 1958, cambió el número de los consejeros, tanto en la Sala de Negocios Generales del Consejo de Estado (cuatro consejeros) y en la Sala de lo Contencioso Administrativo (seis consejeros) debiendo guardarse entre ambas la paridad política.

Además del número de consejeros, se hizo la precisión de que la Sala de Negocios Generales se encargaba de las apelaciones impuestas contra las sentencias dictadas por los tribunales administrativos en todo negocio sobre prestaciones sociales y era la única instancia de los conflictos sobre dichas prestaciones cuando fueran pagadas o reconocidas por la Nación o por organismos administrativos nacionales.

Por otra parte, la sala de lo contencioso administrativo se encargó entonces del conocimiento de los negocios sobre revisión de la operación administrativa de liquidación de impuestos.

Adicional a lo anterior, y de gran importancia para este periodo, se creó, según lo dispuesto en la Ley 19 de 1958, una sala consultiva especializada que se denominó Sala de Servicio Civil en la que se trataron los proyectos de ley o de decreto en materia de servicio civil. El objetivo de creación de esta sala fue el de asegurar la coordinación y continuidad de la acción oficial de acuerdo con los planes de desarrollo progresivo, la racionalidad de los servicios públicos y su descentralización y de propiciar el ejercicio de un adecuado control administrativo.

Esta sala emitía concepto sobre los proyectos que le fueron presentados, dentro del término y en

³⁶ Ley 19 de 1958. (noviembre 18) "Sobre reforma administrativa" Artículo 9



las condiciones que determinó la ley. Los representantes de los servidores públicos interesados en los proyectos, los representantes del Departamento Administrativo del Servicio Civil y, cuando el proyecto presentaba implicaciones fiscales, los representantes de la dirección nacional del presupuesto, tomaban parte en las deliberaciones de la Sala de Servicio Civil.

Por otra parte, en el Decreto 1153 de 1959 se dispuso que la Sala de Servicio Civil se integrará por los consejeros que conformaban la Sala de Negocios Generales del mismo Consejo. En esta Sala se establecieron procedimientos complementarios para la resolución de las consultas que fueran presentadas en materia de proyectos de ley o de decreto en materia de servicio civil.



3.8 PERIODO 8³⁷: 10 de marzo de 1964 al 01 de enero de 1984

Consejo de Estado
Periodo 8
10 de marzo de 1964 al 01 de enero de 1984



Fuente: Decreto 528 de 1964 (09/03/1964) "Por el cual se dictan normas sobre organización judicial y competencia, se desarrolla el artículo 217 de la Constitución, y se adoptan otras disposiciones".

Ilustración 8 Estructura Orgánica Periodo 8

El Decreto Ley 528 del año de 1964 establece la composición del Consejo de Estado, el cual estaba conformado por 20 magistrados, divididos en dos salas: Sala de lo Contencioso Administrativo y Sala de Consulta y del Servicio Civil. Sin embargo, este mismo decreto indica que la Sala de Negocios Generales también hacía parte del Consejo de Estado y definía el número de los consejeros que la conformaban.

La Sala de lo Contencioso Administrativo se dividió en 4 salas o secciones³⁸. Sus funciones se contraían, en primera instancia, a los siguientes temas: controversias relativas a contratación de la administración de orden nacional o por un establecimiento público descentralizado o sobre asuntos petrolíferos o concesiones mineras, declaración administrativa de extinción del dominio o propiedad, así como de juicios que se promuevan sobre pérdida de la ciudadanía, acciones de plena jurisdicción de carácter laboral que no provengan de un contrato de trabajo.

En segunda instancia, de todos los asuntos atribuidos en primera instancia a los tribunales administrativos y en tercera instancia de las apelaciones y recursos de hecho y de los incidentes de excepciones y tercerías en los juicios por jurisdicción coactiva de que conozcan funcionarios nacionales.

Por otro lado, le correspondía a la Sala de Consulta y de Servicio Civil, las siguientes funciones:

³⁷: Decreto 528 de 1964 (marzo 9) "Por el cual se dictan normas sobre organización judicial y competencia, se desarrolla el artículo 217 de la Constitución, y se adoptan otras disposiciones"

³⁸ Ibid., Artículo 30.



- “Ejercer las funciones consultivas que al Consejo de Estado le asignan la Constitución y las leyes, con excepción de los casos previstos en los artículos 28, 120, numerales 10 y 11, 121 y 212 de la Constitución Nacional, para los cuales sólo es competente el Consejo Pleno.
- La revisión de los contratos que celebre el gobierno nacional en los casos previstos por las leyes.
- Las señaladas al Consejo de Estado en el ordinal 2º del artículo 141 de la Constitución Nacional.
- Las previstas en el artículo 9 de la Ley 19 de 1958.
- Decidir las cuestiones que se susciten entre la Nación y uno o más departamentos o municipios, entre dos o más departamentos, o entre uno de estos y una intendencia o comisaría o entre cualquiera de las entidades citadas y un establecimiento público, o entre dos o más establecimientos o empresas públicas, sobre competencia de facultades administrativas”³⁹.

Lo anterior permitió entender que, gracias a estas atribuciones, se estableció la denominación definitiva de la Sala de Consulta y de Servicio Civil, que se conservó y se perfeccionó la distribución funcional de competencias entre ésta y la Sala Plena de la Corporación, a la cual se le asignaron los dictámenes sobre orden público y estado de sitio, sobre tránsito o estación de tropas y buques de guerra extranjeros y sobre créditos suplementales y extraordinarios al presupuesto⁴⁰.

Teniendo en cuenta lo mencionado, se ratificó con la Ley 50 de 1967⁴¹, el número de los magistrados que integraban la corporación y la estructura dual de la misma: Sala de lo Contencioso Administrativo y Sala de Consulta y de Servicio Civil. En esta ley se señaló que las funciones consultivas que la Constitución le asigna al Consejo de estado se cumplirán:

- a. Por la Sala Plena, las referentes a los casos previstos en la Constitución y en la Ley.
- b. Por la Sala de Consulta y de Servicio Civil.

Otras de las funciones que desempeñaron estas salas, fueron:

1. Revisar los contratos y conceptuar sobre cuestiones relativas al servicio civil, de conformidad con las leyes vigentes.

³⁹ Ibid., Artículo 31.

⁴⁰ Según se menciona en: Seminario Internacional Instituciones Judiciales y Democracia. Reflexiones con ocasión del bicentenario de la independencia y del centenario del acto legislativo 3 de 1910: Instituciones judiciales y democracia. Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Bogotá, 2011. P. 48.

⁴¹ Ley 50 de 1967. (diciembre 16). Por la cual se determina el número de Consejeros de Estados y se dictan algunas normas sobre su funcionamiento.



2. Absolver las consultas jurídicas de orden administrativo y de carácter general que le sometería el Gobierno.
3. Preparar los proyectos de ley y de Códigos que le sean encomendados por el Gobierno Nacional.
4. Los demás que le señale la Constitución o la ley.

Dicha ley ratificó la integración de la sala por cuatro consejeros escogidos por el Gobierno con sujeción a las reglas de la paridad política y de acuerdo con la reforma plebiscitaria de 1957, así como la distribución funcional entre la Sala de Consulta y la Sala Plena. En este contexto, la Sala de Consulta se encargó entonces de los proyectos de ley y de códigos que le fueron encomendados por el Gobierno Nacional⁴².

Posteriormente, y con la reforma de 1968⁴³, se ratificaron las tres competencias del Consejo de Estado (I) actuar como cuerpo supremo consultivo del gobierno en asuntos de la administración, debiendo ser necesariamente oído en todos aquellos que la constitución y las leyes determinaran; (II) preparar proyectos de leyes y de códigos que debieran presentarse a las cámaras legislativas y proponer las reformas convenientes en todas las ramas de la legislación y (III) desempeñar las funciones de tribunal supremo de lo contencioso-administrativo, de conformidad con las reglas que señala la ley.

Por otra parte, en lo que tiene que ver con el Código Contencioso Administrativo expedido por el Gobierno, en ejercicio de las facultades extraordinarias otorgadas por la ley 58 de 1982, se señalaba la propuesta de hacer una reforma en todas las ramas de la legislación en la que se pretendía que los proyectos solo fueran entregados a las autoridades indicadas para realizar el trámite de estas.

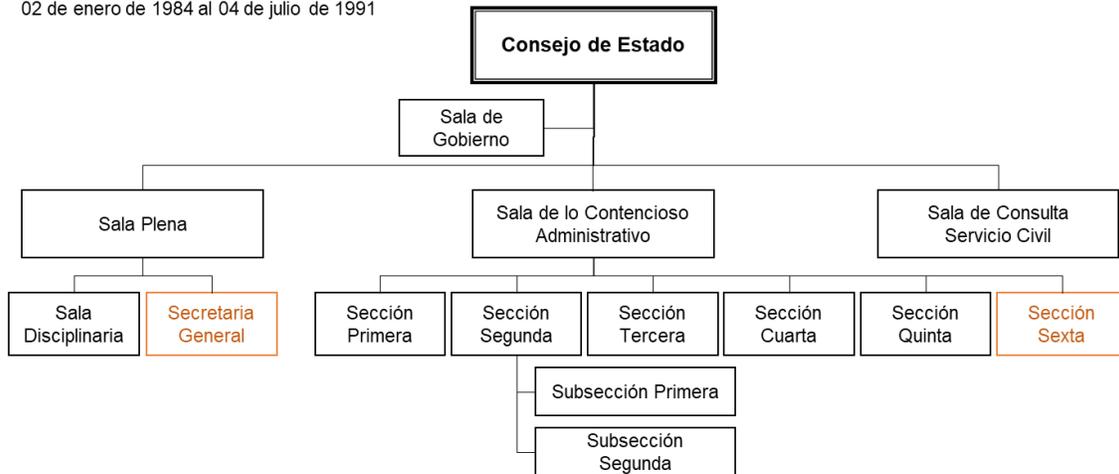
42 Ibid. Artículo 3.

43 Acto legislativo 1 de 1968. (diciembre 11). Por el cual se reforma la constitución política de Colombia. Diario Oficial. Año CV. N. 32673. 17, diciembre, 1968. Pág. 1.



3.9 PERIODO 9⁴⁴: 02 de enero de 1984 al 04 de julio de 1991

Consejo de Estado
Período 9
02 de enero de 1984 al 04 de julio de 1991



Fuente:
* Decreto 01 de 1984 (02 de enero) "Por el cual se reforma el Código Contencioso Administrativo"
* Decreto 2288 de 1989.

Ilustración 9 Estructura Orgánica Período 9

El contexto histórico de este periodo es quizá uno de los más grandes desafíos para la Corporación. La violencia generalizada de los distintos actores de la sociedad, tanto legales como ilegales minaron el contexto político, social y cultural del país en este periodo del Consejo de Estado. El narcotráfico y el paramilitarismo, dos de las más grandes mafias hicieron mella en la situación judicial, política y social del país dejando rastros de violencia, muerte y un creciente desplazamiento de población que dio paso a grandes tragedias para la sociedad colombiana: desapariciones, masacres, magnicidios y asesinatos selectivos.

El asesinato de líderes de distintas corrientes políticas fue un elemento transversal en esta época: militantes de la Unión Patriótica, cuatro candidatos presidenciales (Luis Carlos Galán, Jaime Pardo Leal, Carlos Pizarro y Bernardo Jaramillo), Rodrigo Lara Bonilla, ministro de Justicia, Carlos Mauro Hoyos, procurador general, y muchos periodistas, dirigentes cívicos, sindicales, indígenas, investigadores e intelectuales⁴⁵. Del mismo modo, se dio también, la toma del Palacio de Justicia por el M-19 el 6 de noviembre de 1985, ocasionando no solo una gran pérdida de información por el incendio y pérdida parcial y total de documentación, sino también, incidió en el proceso de transformación de ámbitos judiciales, políticos y sociales.

Estos cambios, vistos desde un contexto histórico, marcaron un punto de cierre y apertura de lo

⁴⁴ Decreto 1 de 1984. (enero 2). Por el cual se reforma el Código Contencioso Administrativo.

⁴⁵ Ballen, Rafael. Ob cit. P. 394.



que era la administración de justicia, con puntos de vista relevantes como la extradición de delincuentes y la influencia del narcotráfico y la guerrilla que empezaba a incrementarse en el país.

El Código de 1984 evidenció los cambios del ordenamiento jurídico del país, teniendo en cuenta esta dinámica social, política y los sucesos mencionados anteriormente. Por ello, a este código, que se describe más adelante, le siguen las reformas del Decreto-Ley 2288 de 1989 y el Decreto-Ley 2304 del mismo año.

Con la llegada del Decreto Ley 01 de 1984, se creó el tercer Código de lo Contencioso Administrativo, en el libro tercero se estableció la organización y las funciones de esta jurisdicción (Título XII), por su parte, el Capítulo I establecía las funciones del Consejo de Estado y de cada una de sus salas: Sala Plena, Sala de lo Contencioso Administrativo y la Sala de Consulta y Servicio Civil.

En términos generales este decreto definió la existencia de tres salas en el Consejo de Estado⁴⁶, a saber:

- I. **Sala Plena**, constituida por los veinte miembros de la corporación.
- II. **Sala de lo Contencioso-Administrativo**, conformada por dieciséis consejeros. La reunión de todos los magistrados de esta sala se denomina Sala Plena de lo Contencioso-Administrativo.
- III. **Sala de Consulta y Servicio Civil**, integrada por cuatro magistrados.

Adicionalmente, se crearon las salas disciplinarias que dependían de la sala plena, cada una integrada por tres magistrados de diferentes especialidades, encargadas de conocer de los procesos por faltas disciplinarias contra magistrados de los tribunales administrativos y contra los empleados del Consejo de Estado. Los procesos disciplinarios se adelantaban de conformidad con lo prescrito en las normas vigentes para ese entonces.

Por su parte, la Sala de lo Contencioso-Administrativo fue dividida en seis secciones⁴⁷, cada una constituida por cuatro magistrados, con sujeción a las normas de paridad política. Cada una de estas secciones debía ejercer separadamente las funciones asignadas por la Sala Plena de la corporación.

En cuanto a la Sala de Consulta y Servicio Civil, ésta estuvo integrada por cuatro magistrados,

⁴⁶ Decreto 01 de 1984 (enero 2). Por el cual se reforma el Código Contencioso Administrativo. Artículo 89.

⁴⁷ Decreto 2288 de 1989. Artículo 4.



igualmente con sujeción a las normas de paridad política. Asimismo, se ordenó que los miembros de esta Sala no pudieran, en lo sucesivo, tomar parte en el ejercicio de las funciones jurisdiccionales que le correspondieran a la corporación.

Aspectos relevantes del Consejo de Estado:

- El Consejo de Estado estuvo integrado por treinta (30) miembros elegidos, con sujeción a las normas de la paridad política.
- Los consejeros de Estado permanecían en sus cargos, mientras se les observara buena conducta y no llegaran a la edad de retiro forzoso. Las vacantes, temporales o absolutas, eran provistas por la Corporación.
- Para haber sido elegido consejero de Estado y haber desempeñado dicho cargo, era necesario poseer las mismas calidades exigidas para ser magistrado de la Corte Suprema de Justicia, por la Constitución Política.
- El Consejo de Estado ejercía sus funciones a través de tres Salas, integradas así: la Sala Plena, por todos sus miembros; la Sala de lo Contencioso Administrativo por veinte (20) magistrados y la de Consulta y Servicio Civil por cuatro (4) magistrados.
- También tenían las Salas Disciplinarias, cada una integrada por tres (3) consejeros de diferentes especialidades, encargadas de conocer de los procesos por faltas disciplinarias adelantados contra los magistrados de los tribunales administrativos y los empleados del Consejo de Estado. Estas Salas ejercerían sus funciones de conformidad con lo prescrito por las normas vigentes de la fecha.
- En cuanto a los dignatarios del Consejo de Estado se determinó lo siguiente: El presidente del Consejo de Estado era elegido por la misma corporación para un período de un año y podía ser reelegido indefinidamente y de la misma manera, se elegía un vicepresidente. Cada sala o sección elegía un presidente para un período de un año, el cual podía ser reelegido nuevamente.
- El presidente, el vicepresidente y los presidentes de las salas o secciones formaban la Sala de Gobierno. Esta ejercía las funciones que determinaba el reglamento.

Las atribuciones de los miembros o de la Sala Plena en general, debían tener en cuenta las atribuciones de las normas vigentes para esa época y las que les señalaba su propio reglamento. De manera particular, se detallaba lo siguiente:



La Sala Plena del Consejo de Estado tenía las siguientes atribuciones⁴⁸:

1. Conceptuar en los casos prescritos por los artículos 5°, 28, 120, numeral 10, 121 y 122 de la Constitución Política.
2. Emitir los dictámenes a que se refiere el artículo 212 de la Constitución Política.
3. Expedir el reglamento de la corporación.
4. Elegir consejeros de Estado y magistrados de los tribunales administrativos, de conformidad con la Constitución Política y la ley.
5. Elegir los empleados de la corporación, con excepción de los de las salas o secciones, los cuales serán designados por cada una de ellas.
6. Proponer, de conformidad con el artículo 141, numeral 2°, de la Constitución Política, las reformas convenientes en todos los ramos de la legislación. Los proyectos serán entregados a las autoridades correspondientes para los trámites de rigor.
7. Distribuir, mediante acuerdo, las funciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo que no deban ser ejercidas en pleno, entre las secciones que la constituyen, con base en un criterio de especialización.
8. Integrar las comisiones que deba designar, de conformidad con la ley o el reglamento.
9. Elegir los dignatarios de la corporación.
10. Las demás que le atribuyan la ley o su reglamento interno.

Por su parte, la Sala de lo Contencioso Administrativo se dividía en seis (6) secciones, cada una integrada por cuatro (4) consejeros, con excepción de la sección segunda que estaba integrada por seis (6) consejeros. Cada sección ejercía separadamente sus funciones. Las funciones o competencias asignadas a esta sala fueron⁴⁹:

1. Resolver los conflictos de competencia entre las secciones del Consejo de Estado, los tribunales administrativos y las secciones del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.
2. Conocer de todos los procesos de competencia del Consejo de Estado que no estén

⁴⁸ Ibid., Artículo 96.

⁴⁹ Ibid., Artículo 97.



asignados a las secciones.

3. Elaborar cada dos (2) años sus listas de auxiliares de la justicia.
4. Resolver los recursos extraordinarios de revisión y de súplica incoados contra las sentencias dictadas por las secciones o subsecciones y los demás que sean de su competencia.
5. Resolver los asuntos que le remitan las secciones, por su importancia jurídica o trascendencia social, si por estimar fundado el motivo resuelve asumir competencia.
6. A solicitud del Ministerio Público, o de oficio, las secciones podrán remitir a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo aquellos asuntos que, encontrándose pendientes de fallo, por su importancia jurídica o trascendencia social ameriten ser decididos por ésta. La Sala Plena decidirá si avoca o no el conocimiento del asunto. Igualmente, la Sala Plena podrá asumir de oficio el conocimiento de asuntos que se estén tramitando por cualquiera de las secciones y que se encuentren pendientes de fallo.
7. De las acciones de nulidad por inconstitucionalidad que se promuevan contra los decretos de carácter general dictados por el Gobierno Nacional, que no correspondan a la Corte Constitucional, cuya inconformidad con el ordenamiento jurídico se establezca mediante confrontación directa con la Constitución Política y que no obedezca a función propiamente administrativa. La acción podrá ejercitarse por cualquier ciudadano y se tramitará con sujeción al procedimiento ordinario previsto en los artículos 206 y siguientes de este Código, salvo en lo que se refiere al período probatorio que, si fuere necesario, tendrá un término máximo de diez (10) días. En estos procesos la sustanciación y ponencia corresponderá a uno de los consejeros de la sección respectiva según la materia y el fallo a la Sala Plena.

Contra los autos proferidos por el ponente sólo procederá el recurso de reposición. Los que resuelvan la petición de suspensión provisional, los que decreten inadmisión de la demanda, los que pongan fin al proceso y los que decreten nulidades procesales, serán proferidos por la sección y contra ellos solamente procederá el recurso de reposición.

El ponente registrará el proyecto de fallo dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de entrada a despacho para sentencia. La Sala Plena deberá adoptar el fallo dentro de los veinte (20) días siguientes, salvo que existan otros asuntos que gocen de prelación constitucional.

Las acciones de nulidad de los demás decretos del orden nacional, dictados por el Gobierno Nacional, se tramitarán y decidirán por las secciones respectivas, de conformidad con las reglas generales de este Código y el reglamento de la Corporación.

8. De las acciones sobre pérdida de investidura de los Congresistas, de conformidad con el



procedimiento especial establecido en la ley.

9. De los de definición de competencias administrativas entre organismos del orden nacional o entre tales organismos y una entidad territorial o descentralizada, o entre cualesquiera de éstas cuando no estén comprendidas en la jurisdicción territorial de un sólo tribunal administrativo.
10. Del recurso extraordinario de revisión en los casos de pérdida de investidura de los Congresistas. En estos casos, los consejeros que participaron en la decisión impugnada no serán recusables ni podrán declararse impedidos por ese solo hecho.

En cuanto a la Sala de Consulta y Servicio Civil, ésta estaba integrada por cuatro consejeros, con sujeción a las normas de la paridad política, sus miembros no tomaban parte de las funciones jurisdiccionales que le correspondían a la corporación y tenía las siguientes funciones⁵⁰:

1. Revisar los contratos y conceptuar sobre cuestiones relativas al servicio civil, en los casos previstos en la ley.
2. Absolver las consultas jurídicas, de orden administrativo, generales o particulares, que le someta el Gobierno a través de la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.
3. Preparar los proyectos de ley de códigos que le encomiende el Gobierno. El proyecto se entregará a aquél, por conducto del ministro o jefe de departamento administrativo correspondiente, para su presentación al Congreso.
4. Ordenar y corregir las ediciones de códigos y leyes.

Sobre los conjuces se detallaba que para ejercer dicho cargo se requería de las mismas calidades para ser consejero de Estado, sin que obste el haber llegado a la edad de retiro forzoso. Los conjuces llenaban las faltas de los consejeros por impedimento o recusación, dirimirían los empates que se presenten en las Salas de lo Contencioso Administrativo y de Consulta y Servicio Civil e intervenían en las mismas, para completar la mayoría decisoria, cuando ésta no se lograba.

La elección y el sorteo de los conjuces lo realizaba la Sala de Consulta y Servicio Civil y las secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo, las cuales se regían por lo dispuesto en el artículo 16 del Decreto-Ley 1265 de 1970.

El artículo 103 del Decreto Ley 01 de 1984, también se indicaba que las providencias, conceptos o dictámenes del Consejo de Estado, de sus salas y secciones, debían ser firmados por los miembros de la corporación que hubieran intervenido en su adopción, aun por los que hayan

⁵⁰ Ibid, Artículo 98



disentido. Al pie de la providencia, concepto o dictamen se dejaba constancia de los consejeros ausentes.

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

Finalmente, es importante mencionar que el Consejo de Estado tenía una revista que le servía como órgano oficial, denominada "*Anales del Consejo de Estado*", que se publicaba de acuerdo con el reglamento de la corporación.

Por otra parte, se menciona en el Decreto 2288 de 1989⁵¹, que se amplió la composición de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo, la cual quedó con seis consejeros. Según lo señalado en el artículo 7, la Sala de lo Contencioso Administrativo se divide en seis (6) secciones, cada una integrada por cuatro (4) consejeros, con excepción de la sección segunda que estaba conformada por seis (6) consejeros. Cada sección ejercía separadamente las funciones que les asignaba la ley o el código.

Adicionalmente, se le asignaron las siguientes funciones a la Sala de lo Contencioso Administrativo:

1. Resolver los conflictos de competencia entre las secciones del Consejo de Estado, los tribunales administrativos y las secciones del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.
2. Conocer de todos los procesos de competencia del Consejo de Estado que no estén asignados a las secciones.
3. Elaborar cada dos (2) años sus listas de auxiliares de la justicia.
4. Resolver los recursos extraordinarios que sean de su competencia.
5. Resolver los asuntos que le remitan las secciones, por su importancia jurídica o trascendencia social, si por estimar fundado el motivo resuelve asumir competencia.
6. Conocer de los procesos que le remitan las secciones para cambiar o reformar la jurisprudencia de la Corporación.

⁵¹ Decreto 2288 de 1989. (octubre 7). Por el cual se dictan disposiciones relacionadas con la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Diario Oficial. Año CXXVI. N. 39013. 7, octubre, 1989. Pág. 52.



3.10 PERIODO 10⁵²: 05 de julio de 1991 al 18 de enero de 2011

Consejo de Estado
Periodo 10
05 de julio de 1991 al 18 de enero de 2011



Fuente:
* Constitución Política de Colombia 1991 (05 de julio) Título VIII de la Rama Judicial, Capítulo III de la Jurisdicción Contencioso Administrativo
* Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia.

Ilustración 10 Estructura Orgánica Periodo 10

La Constitución de 1991, y con ella la instauración del Estado Social de Derecho como la forma política y jurídica del Estado colombiano, exigió que la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en cabeza del Consejo de Estado, debía atender nuevos asuntos que en primera instancia se consideran como la garantía para todos los ciudadanos en aspectos como derechos sociales, económicos, políticos, ingreso mínimo vital, alimentación, salud, habitación, trabajo, seguridad social y educación, bajo la idea de derecho y no de caridad⁵³.

Desde un punto de vista cualitativo, el “Estado Social de Derecho” vinculó a este juez a un Estado constitucional democrático, el cual se funda en la existencia de nuevos valores y derechos consagrados por la segunda, la tercera y la cuarta generación de derechos humanos y con el cual se crearon mecanismos de democracia participativa, de control político y jurídico en el ejercicio del poder, y, sobre todo, un catálogo de principios y derechos fundamentales que inspiran toda la interpretación y el funcionamiento de la organización política.

Por lo anterior, el impacto de una administración pública ampliada en un modelo económico diferente de libertad de competencia, también hizo que el Consejo de Estado se enfrentara a resolver situaciones por temas de privatización, descentralización, libre competencia, desmonopolización de instituciones, por lo que sus funciones se vieron orientadas a la entrada en vigencia de nuevas acciones que transformaron su forma de pensar y actuar, pues ya no solamente defendía la legalidad, sino que también defendían la garantía de los derechos de los asociados con implicaciones directas a valores y principios.

⁵² Constitución Política de Colombia, 1991.

⁵³ NAMÉN VARGAS, ÁLVARO (Ed). Antología, jurisprudencias y conceptos - Consejo de estado 1817-2017. Imprenta Nacional de Colombia, 2018. Vol. 1, Sección 1. pág. LIII.



Por estas razones y con la llegada de la Constitución de 1991, el Consejo de Estado se ubica dentro de la Rama Judicial como cabeza de una jurisdicción especializada, la Jurisdicción Contenciosa Administrativa. En ella se desataca elementos como la composición, las funciones y la elección de cualquier consejero sin importar su consideración política (Título VIII de la Rama Judicial, Capítulo III de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa).

Teniendo en cuenta los anteriores aspectos, es pertinente mencionar que el Consejo de Estado ejerció por disposición constitucional, en su calidad de órgano estatal de la Rama Judicial, la función consultiva como cuerpo supremo del Gobierno en asuntos de administración; cuenta con iniciativa constituyente y a la vez legislativa, ejerce la función de colaboración con la constituyente y de legislación preparando proyectos de actos reformativos de la Constitución y proyectos de ley.

En este orden de ideas, el Consejo de Estado fue el juez constitucional de los decretos nacionales que no son de competencia de la Corte Constitucional y, por otro lado, Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo, pues conoce de los casos de pérdida de investidura de los congresistas y ejerce las demás funciones que la ley le asigna.

El cambio más significativo con la llegada de la Constitución de 1991 y que impactaría directamente al Consejo de Estado fue la creación dentro de la Rama Judicial de tres organismos más: la Corte Constitucional, el Consejo Superior de la Judicatura y la Fiscalía General de la Nación. En este contexto, estos organismos se encargarían de administrar justicia.

Según esta Constitución, el Consejo de Estado tendría un número impar de magistrados, según lo determinado por la ley. El Consejo se dividió en salas y secciones para separar las funciones jurisdiccionales de las demás que le asigna la constitución y la ley. De esta misma manera, la ley fijó las funciones de cada una de las salas y secciones de Consejo, el número de magistrados que las integraban y su organización interna.

Según lo señala Libardo Rodríguez⁵⁴, el Consejo de Estado, a diferencia de la Corte Constitucional y del Consejo Superior de la Judicatura, se integró totalmente en condiciones de autonomía orgánica dentro de la propia Rama Judicial, toda vez que sus magistrados son nombrados por la misma Corporación, para períodos de ocho años de listas enviadas por el Consejo Superior de la Judicatura, a diferencia de los regímenes anteriores donde su integración originaria correspondía al Gobierno y posteriormente al legislativo, conservando incidencia en la composición de las salas.

⁵⁴ RODRÍGUEZ, LIBARDO. "El Consejo de Estado de Colombia: Una institución bicentenaria". Revista de la Academia Colombiana de Jurisprudencia. No. 343-344. Julio 2010. Pág., 205.



Desde este punto de vista, entonces, puede afirmarse que la independencia orgánica de la Rama Judicial se traduce, en el caso del Consejo de Estado, en su integración autárquica, esto es, sin sujeción a ramas, órganos o autoridades externas a la propia rama, de manera que el proceso de evolución institucional descrito ha conducido al ejercicio de la función consultiva por la Rama Judicial en condiciones de independencia orgánica y autonomía institucional.

Las atribuciones que tenía el Consejo de Estado⁵⁵ para este periodo, eran:

1. Desempeñar las funciones de tribunal supremo de lo contencioso administrativo, de conformidad con las reglas que señale la ley.
2. Conocer de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los decretos dictados por el Gobierno Nacional, cuya competencia no corresponda a la Corte Constitucional.
3. Actuar como cuerpo supremo consultivo del Gobierno en asuntos de administración, debiendo ser necesariamente oído en todos aquellos casos que la Constitución y las leyes determinen. En los casos de tránsito de tropas extranjeras por el territorio nacional, de estación o tránsito de buques o aeronaves extranjeros de guerra, en aguas o en territorio o en espacio aéreo de la nación, el gobierno debe oír previamente al Consejo de Estado.
4. Preparar y presentar proyectos de actos reformativos de la Constitución y proyectos de ley.
5. Conocer de los casos sobre pérdida de la investidura de los congresistas, de conformidad con esta Constitución y la ley.
6. Darse su propio reglamento y ejercer las demás funciones que determine la ley.
7. Conocer de la acción de nulidad electoral con sujeción a las reglas de competencia establecidas en la ley. Parágrafo. Para ejercer el Contencioso Electoral ante la Jurisdicción Administrativa contra el acto de elección de carácter popular cuando la demanda se fundamente en causales de nulidad por irregularidades en el proceso de votación y en el escrutinio, es requisito de procedibilidad someterlas, antes de la declaratoria de elección, a examen de la autoridad administrativa correspondiente, que encabeza el Consejo Nacional Electoral.

Es importante mencionar que la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo podía suspender provisionalmente los efectos de los actos administrativos que eran susceptibles de impugnación por vía judicial.

Para este periodo de la historia del Consejo de Estado también fue muy importante la Ley 270 de

⁵⁵ Ibid. Artículo 237.



1996⁵⁶, pues se establece el sistema de cooptación compartida. Según esta Ley, se establecía que el Consejo de Estado, como máximo Tribunal de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y su conformación, se integró por treinta y un (31) magistrados, elegidos por la misma Corporación para los períodos individuales que determina la Constitución Política.

Para este periodo, el Consejo de Estado ejerció sus funciones a través de tres (3) Salas, la Sala Plena, integrada por todos sus miembros, la Sala de lo Contencioso Administrativo, conformada por veintisiete (27) consejeros y la Sala de Consulta y Servicio Civil, integrada por los cuatro (4) consejeros restantes.

La Sala Plena del Consejo de Estado tenía las siguientes atribuciones administrativas:

1. Elegir los consejeros para proveer los nuevos cargos que se creen, llenar las vacantes de conformidad con la Constitución y la ley.
2. Elegir al Secretario General, y demás empleados de la Corporación, con excepción de los de las Salas, Secciones y Despachos, los cuales serán designados por cada una de aquéllas o por los respectivos consejeros.
3. Elegir, conforme a la ley, a los miembros del Consejo Nacional Electoral.
4. Proveer las faltas temporales del Contralor General de la República.
5. Distribuir, mediante Acuerdo, las funciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo que no deban ser ejercidas en pleno, entre las Secciones que la constituyen, con base en un criterio de especialización y de volumen de trabajo.
6. Integrar las comisiones que deba designar, de conformidad con la ley o el reglamento.
7. Hacer la evaluación del factor cualitativo de la calificación de servicios de los Magistrados de los Tribunales Administrativos, que servirá de base para la calificación integral.
8. Darse su propio reglamento.
9. Elegir, de terna enviada por la Corte Suprema de Justicia, para períodos de dos años, al Auditor ante la Contraloría General de la República o a quien deba reemplazarlo en sus faltas temporales o absolutas, sin que en ningún caso pueda reelegirlo; y,

⁵⁶ Ley 270 de 1996 (marzo 7). Estatutaria de la Administración de Justicia. Diario Oficial No. 42.745, de 15 de marzo de 1996.



10. Ejercer las demás funciones que le prescriban la Constitución, la ley y el reglamento.

Por su parte, la Sala de lo Contencioso Administrativo se dividió en cinco (5) secciones, cada una de las cuales ejercía separadamente sus funciones de conformidad con su especialidad y cantidad de trabajo, asignado por la Sala Plena del Consejo de Estado, de acuerdo con la ley y el reglamento interno de la Corporación, las secciones estaban conformadas de la siguiente manera:

- La Sección Primera, por cuatro (4) magistrados.
- La Sección Segunda, dividida en dos (2) Subsecciones, cada una de las cuales conformada por tres (3) Magistrados.
- La Sección Tercera, dividida en tres (3) Subsecciones, cada una de las cuales integrada por tres (3) magistrados.
- La Sección Cuarta, por cuatro (4) magistrados, y
- La Sección Quinta, por cuatro (4) magistrados.

La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo desarrollaba las siguientes funciones:

1. Resolver los conflictos de competencia entre las Secciones del Consejo de Estado.
2. Conocer de todos los procesos contenciosos administrativos cuyo juzgamiento atribuya la ley al Consejo de Estado y que específicamente no se hayan asignado a las Secciones.
3. Elaborar cada dos años listas de auxiliares de la justicia.
4. Resolver los recursos extraordinarios que sean de su competencia.
5. Resolver los asuntos que le remitan las secciones por su importancia jurídica o trascendencia social si, por estimar fundado el motivo, resuelve asumir competencia.
6. Conocer de los procesos que le remitan las secciones para cambiar o reformar la jurisprudencia de la Corporación.
7. Conocer de los casos de la pérdida de investidura de los Congresistas, de conformidad con la Constitución y la ley. Las sentencias que ordenen la pérdida de la investidura deberán ser aprobadas por los miembros de la Sala Plena y por las causales establecidas taxativamente en la Constitución.
8. Conocer de los Recursos contra las sentencias dictadas por la Sección de Asuntos Electorales, en los casos en que determine la ley.
9. Conocer de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los decretos expedidos por el



Gobierno Nacional, cuya competencia no corresponda a la Corte Constitucional.

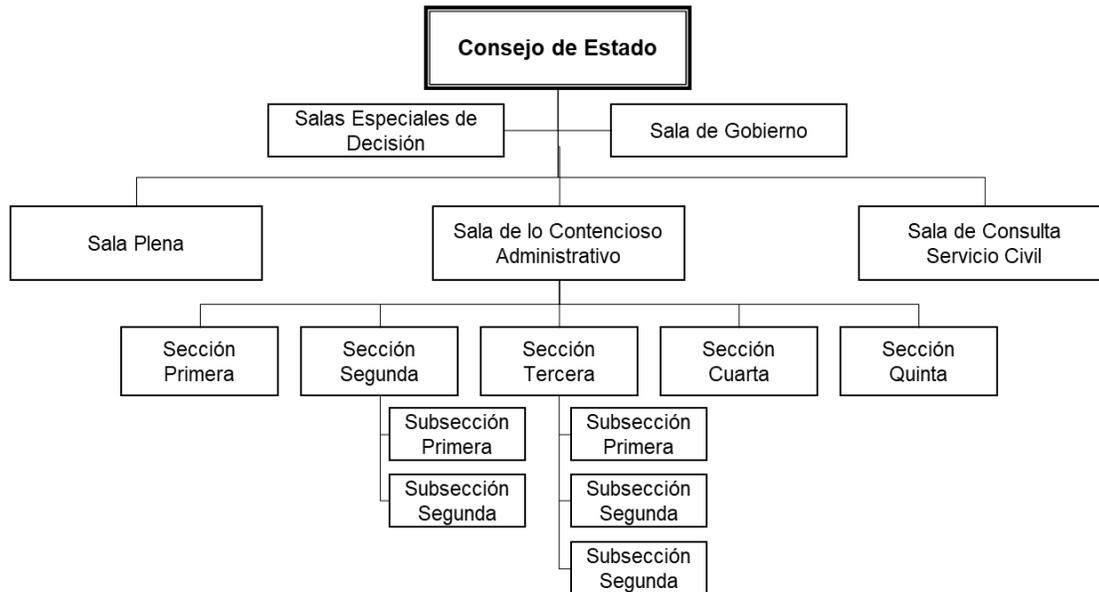
Por otra parte, la Sala de Consulta y Servicio Civil tuvo las siguientes atribuciones:

1. Absolver las consultas jurídicas generales o particulares, que le formule el Gobierno Nacional.
2. Preparar los proyectos de ley y de códigos que le encomiende el Gobierno Nacional. El proyecto se entregará al Gobierno por conducto del ministro o Director de Departamento Administrativo correspondiente, para su presentación a la consideración del Congreso.
3. Revisar los contratos y conceptuar sobre las cuestiones jurídicas relativas al Servicio Civil, en los casos previstos por la ley.
4. Conceptuar sobre los contratos que se proyecte celebrar con empresas privadas colombianas, escogidas por concurso público de méritos, en los casos especiales autorizados por la ley, para efectuar el control fiscal de la gestión administrativa nacional.
5. Verificar, de conformidad con el Código Electoral, si cada candidato a la Presidencia de la República reúne o no los requisitos constitucionales y expedir la correspondiente certificación.
6. Ejercer las demás funciones que le prescriban la Constitución y la ley.



3.11 PERIODO 11⁵⁷: 19 de enero de 2011 al 31 de diciembre de 2014

Consejo de Estado
Periodo 11
19 de enero de 2011 al 31 de diciembre de 2014



Fuente:

* Ley 1437 de 2011 (18/01/2011) "Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Ilustración 11 Estructura Orgánica Periodo 11

La Ley 1437 del 2011 perfiló la función del Consejo de Estado como máximo tribunal en lo contencioso administrativo, en el sentido de ser más que un tribunal de instancia, en un tribunal encargado de efectuar la unificación de la jurisprudencia y el control de validez material de las decisiones adoptadas por los órganos inferiores de la jurisdicción.

En la parte segunda de la Ley 1437, que habla sobre la organización de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y de sus funciones Jurisdiccional y Consultiva, el Título II detalla la organización de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. En estos apartes, puntualmente en el Capítulo I habla sobre la Integración y el Capítulo II menciona puntualmente el Consejo de Estado.

Esta Ley señala que la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo está integrada por el Consejo de Estado, los tribunales y los juzgados administrativos. Por esta razón, se indica además que el Consejo de Estado es el Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo y Cuerpo Supremo Consultivo del Gobierno, el cual está integrado por treinta y un (31) magistrados y el mismo ejercerá sus funciones por medio de tres (3) salas, integradas así:

⁵⁷ Ley 1437 de 2011 (enero 18). Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.



- Sala Plena, integrada por todos sus miembros.
- Sala de lo Contencioso Administrativo, por veintisiete (27) Magistrados
- Sala de Consulta y Servicio Civil, por los cuatro (4) Magistrados restantes.

Del mismo modo, esta ley señala que el Consejo tendría una Sala de Gobierno, conformada por el presidente y el vicepresidente del Consejo de Estado y por los presidentes de la Sala de Consulta y Servicio Civil y de las secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo.

Por otra parte, se crearon las salas especiales de decisión, además de las reguladas por dicho código, encargadas de decidir los procesos sometidos a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, salvo de los procesos de pérdida de investidura y de nulidad por inconstitucionalidad. Estas Salas se integraron por cuatro (4) Magistrados, uno por cada una de las secciones que la conforman, con exclusión de la que hubiere conocido del asunto, si fuere el caso. La integración y funcionamiento de dichas salas especiales, se hizo de conformidad con lo que al respecto establece el reglamento interno del Consejo.

En cuanto al presidente del Consejo de Estado, este era elegido por la misma corporación para un período de un (1) año y podía ser reelegido indefinidamente y ejercer las funciones que le confieren la Constitución, la ley y el reglamento interno. El Consejo también elegiría un vicepresidente, en la misma forma y para el mismo período del presidente, encargado de reemplazarlo en sus faltas temporales y de ejercer las demás funciones que le asigne el reglamento interno.

En cuanto a las salas, la Plena⁵⁸, desempeñaba las siguientes funciones:

1. Darse su propio reglamento.
2. Elegir a los magistrados que integran la Corporación.
3. Elegir al secretario general.
4. Elegir los demás empleados de la corporación, con excepción de los de las salas, de las secciones y de los despachos, los cuales serán designados por cada una de aquellas o por los respectivos magistrados. Esta atribución podrá delegarse en la Sala de Gobierno.
5. Proveer las faltas temporales del contralor general de la República.
6. Distribuir las funciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo que no deban ser ejercidas

⁵⁸ *Ibíd.*, Artículo 109.



en pleno, entre las Salas de Decisión que organice la ley, las secciones y subsecciones que la constituyen, con base en los criterios de especialidad y de volumen de trabajo.

7. Integrar las comisiones que deba designar para el buen funcionamiento de la Corporación.
8. Hacer la evaluación del factor cualitativo de la calificación de servicios de los magistrados de los tribunales administrativos, que servirá de base para la calificación integral.
9. Elegir, de terna enviada por la Corte Suprema de Justicia, para períodos de dos (2) años, al Auditor General de la República o a quien deba reemplazarlo en sus faltas temporales o absolutas, sin que en ningún caso pueda reelegirlo.
10. Elegir el integrante de la terna para la elección de procurador general de la Nación.
11. Elegir el integrante de la terna para la elección de contralor general de la República.
12. Elegir los integrantes de tres (3) ternas para la elección de magistrados de la Corte Constitucional.
13. Elegir tres (3) magistrados para la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.
14. Emitir concepto en el caso previsto en el inciso 2° del numeral 3 del artículo 237 de la Constitución Política.
15. Ejercer las demás funciones que le prescriban la Constitución, la ley y el reglamento.

Por su parte, la Sala de lo Contencioso Administrativo se dividió en cinco (5) secciones, de las cuales cada una ejercía separadamente sus funciones, según su especialidad y cantidad de trabajo que le asigne la Sala Plena del Consejo de Estado, de acuerdo con la ley y el reglamento interno de la Corporación. Cada sección estaba integrada de la siguiente manera:

- Sección Primera, conformada por cuatro (4) magistrados.
- Sección Segunda, dividida en dos (2) subsecciones, cada una integrada por tres (3) magistrados.
- Sección Tercera, dividida en tres (3) subsecciones, cada una integrada por tres (3) magistrados.
- Sección Cuarta, conformada por cuatro (4) magistrados, y
- Sección Quinta, conformada por cuatro (4) magistrados.



Esta Sala de lo Contencioso Administrativo⁵⁹, cumplía las siguientes funciones:

1. Conocer de todos los procesos contenciosos administrativos cuyo juzgamiento atribuya la ley al Consejo de Estado y que específicamente no se hayan asignado a las secciones.
2. Resolver los recursos extraordinarios de revisión contra las sentencias dictadas por las secciones o subsecciones y los demás que sean de su competencia.
3. Dictar sentencia, cuando asuma la competencia, en los asuntos que le remitan las secciones por su importancia jurídica o trascendencia económica o social o por necesidad de unificar o sentar jurisprudencia. Esta competencia será asumida a petición de parte o a solicitud del Ministerio Público o de oficio cuando así lo decida la Sala Plena.
4. Requerir a los tribunales el envío de determinados asuntos que estén conociendo en segunda instancia, que se encuentren para fallo, y que, por su importancia jurídica, trascendencia económica o social o necesidad de unificar jurisprudencia, deban ser resueltos por el Consejo de Estado a través de sus secciones o subsecciones.
5. Conocer de la nulidad por inconstitucionalidad que se promueva contra los decretos cuyo control no corresponda a la Corte Constitucional.
6. Conocer de la pérdida de investidura de los congresistas, de conformidad con el procedimiento establecido en la ley.
7. Conocer del recurso extraordinario especial de revisión de las sentencias de pérdida de investidura de los congresistas. En estos casos, los Magistrados del Consejo de Estado que participaron en la decisión impugnada no serán recusables ni podrán declararse impedidos por ese solo hecho.
8. Ejercer el control inmediato de legalidad de los actos de carácter general dictados por autoridades nacionales con fundamento y durante los estados de excepción.

En cuanto a la Sala de Consulta y Servicio Civil, integrada por cuatro (4) magistrados, se estableció que sus miembros no tomarían parte en el ejercicio de las funciones jurisdiccionales. Esta Sala tenía las siguientes atribuciones:

1. Absolver las consultas generales o particulares que le formule el Gobierno Nacional, a través de sus ministros y directores de departamento administrativo.
2. Revisar o preparar a petición del Gobierno Nacional proyectos de ley y de códigos. El proyecto

⁵⁹ *Ibíd.*, Artículo 111.



se entregará al Gobierno por conducto del ministro o director del Departamento Administrativo correspondiente, para su presentación a la consideración del Congreso de la República.

3. Preparar a petición de la Sala Plena del Consejo de Estado o por iniciativa propia proyectos de acto legislativo y de ley.
4. Revisar a petición del Gobierno los proyectos de compilaciones de normas elaborados por este para efectos de su divulgación.
5. Realizar los estudios que sobre temas de interés para la Administración Pública la Sala estime necesarios para proponer reformas normativas.
6. Conceptuar sobre los contratos que se proyecte celebrar con empresas privadas colombianas escogidas por concurso público de méritos para efectuar el control fiscal de la gestión administrativa nacional, de conformidad con lo previsto en el artículo 267 de la Constitución Política.
7. Emitir concepto a petición del Gobierno Nacional, en relación con las controversias que se presenten entre entidades del nivel nacional o entre estas y entidades del nivel territorial, con el fin de precaver un eventual litigio.
8. Verificar, de conformidad con el Código Electoral, si cada candidato a la Presidencia de la República reúne o no los requisitos constitucionales y expedir la correspondiente certificación.
9. Ejercer control previo de legalidad de los Convenios de Derecho Público Interno con las Iglesias, Confesiones y Denominaciones Religiosas, sus Federaciones y Confederaciones, de conformidad con lo dispuesto en la ley.
10. Resolver los conflictos de competencias administrativas entre organismos del orden nacional o entre tales organismos y una entidad territorial o descentralizada, o entre cualesquiera de estas cuando no estén comprendidas en la jurisdicción territorial de un solo tribunal administrativo.
11. Presentar anualmente un informe público de labores.
12. Ejercer las demás funciones que le prescriban la Constitución y la ley.

Es importante tener en cuenta, tal y como se señala en el artículo 113 de la Ley 1437 del 2011, la Sala de Consulta y Servicio Civil, era previamente oída en los siguientes asuntos:

1. Proyectos de ley o proyectos de disposiciones administrativas, cualquiera que fuere su rango y objeto, que afecten la organización, competencia o funcionamiento del Consejo de Estado.



2. Todo asunto en que, por precepto expreso de una ley, haya de consultarse a la Sala de Consulta y Servicio Civil.

En cuanto a la Sala de Gobierno⁶⁰, ésta tuvo las siguientes atribuciones:

1. Examinar la hoja de vida de los candidatos para desempeñar cualquier empleo cuya elección corresponda a la Sala Plena e informar a esta sobre el resultado respectivo.
2. Elegir conforme a la delegación de la Sala Plena los empleados de la corporación, con excepción de los que deban elegir las salas, secciones y despachos.
3. Asesorar al presidente de la Corporación cuando este lo solicite.
4. Estudiar la hoja de vida de los candidatos al premio José Ignacio de Márquez y presentar las evaluaciones a la Sala Plena.
5. Cumplir las comisiones que le confiera la Sala Plena.
6. Cumplir las demás funciones que le señalen la ley y el reglamento interno.

Respecto de los conjuces, se menciona que estos suplen las faltas de los magistrados por impedimento o recusación, dirimen los empates que se presentan en la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en la Sala de lo Contencioso Administrativo en sus diferentes secciones y en la Sala de Consulta y Servicio Civil, e intervienen en las mismas para completar la mayoría decisoria, cuando esta no se logre. Los conjuces eran designados por sorteo y según lo determinara el reglamento de la corporación, los magistrados de las Salas de lo Contencioso Administrativo y de Consulta y Servicio Civil.

Por ello, cuando por cualquier causa no era posible designar a los Magistrados de la Corporación, se nombraban conjuces, de acuerdo con las leyes procesales y el reglamento interno, a las personas que reunían los requisitos y calidades para desempeñar dichos cargos de Magistrado en propiedad, los cuales no podían ser miembros de corporaciones públicas o empleados o trabajadores de ninguna entidad que cumpla funciones públicas.

Los conjuces tenían los mismos deberes y atribuciones que los magistrados y estaban sujetos a sus mismas responsabilidades, su elección y sorteo se hacía por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, la Sala de lo Contencioso Administrativo en sus diferentes secciones y la Sala de Consulta y Servicio Civil, según el caso.

⁶⁰ *Ibíd.*, Artículo 114.



Finalmente, se indica que el Consejo de Estado tendrá un órgano oficial de divulgación de acuerdo con los medios de divulgación dispuestos para realizar la publicidad de sus actuaciones.



4 BIBLIOGRAFÍA

4.1 FUENTES PRIMARIAS

- Archivo General de la Nación. Sección República. Fondo Consejo de Estado.
- Archivo General de la Nación: Revisión Diario Oficial.
- Biblioteca Secretaría de Hacienda: Revisión Diario Oficial.
- Archivo Histórico del Consejo de Estado

4.2 RECURSOS NORMATIVOS

- 30 de octubre de 1817. Decreto orgánico de Creación
- 17 de diciembre de 1819 Congreso de Angostura
- 1821 constitución de Cúcuta
- 27 de agosto de 1828. Decreto Orgánico del Libertador de 27 de agosto de 1828, por medio del cual asume el Poder Supremo
- 30 de abril de 1830. Constitución Política de 1830 Congreso de la República. Título VII. Del Poder Ejecutivo. Artículo 95 a 99.
- 1 de marzo de 1832. Constitución Política del Estado de Nueva Granada de 1832. Título VI. Sección V: Del Consejo de Estado.
- 1843. Constitución de la República de Nueva Granada
- 1853. Constitución Política de la Nueva Granada
- 1858. Constitución Política para la Confederación Granadina
- 1863. Constitución Política de los Estados Unidos de Colombia
- 1886. Constitución Política de Colombia. Título XIII. Del Consejo de Estado
- 27 de abril de 1905. Acto Legislativo 10 De 1905. Reformatorio de la Constitución, por el cual se deroga el Título XIII de la misma
- 10 de septiembre de 1914. Acto Legislativo 1 de 1914 por el cual se restablece el Consejo de Estado.
- Ley 60 de 1914. (noviembre 05). Orgánica del Consejo de Estado.
- 11 de diciembre de 1930. Ley 70 de 1930. Por la cual se Reorganiza el Consejo de Estado y se dictan unas disposiciones sobre juicios de nulidad ante lo Contencioso Administrativo.
- 27 de agosto. Ley 7 de 1932. Por la cual se dictan algunas disposiciones electorales Congreso de Colombia.
- 24 de diciembre. LEY 167 DE 1941. Sobre la organización de la jurisdicción Contencioso-administrativa.
- 18 de junio. Acto Legislativo 1 De 1945. Reforma Constitucional de 1945.
- 29 de diciembre de 1949. Decreto 4120 de 1949. Por el cual se dictan las normas orgánicas del Consejo de Estado, en desarrollo del artículo 137 de la Constitución Nacional.
- 4 de octubre. Decreto 247 de 1957. Sobre plebiscito para una reforma constitucional.



Publicado en: Diario Oficial. Año XCIV. N. 29517. 21, octubre, 1957. Pág. 10.

- 16 de diciembre. Ley 50 de 1967. Por la cual se determina el número de Consejeros de Estados y se dictan algunas normas sobre su funcionamiento.
- 18 de noviembre de 1958. LEY 19 de 1958. Sobre reforma administrativa.
- 9 de marzo de 1964. Decreto 528 de 1964. Por el cual se dictan normas sobre organización judicial y competencia, se desarrolla el artículo 217 de la Constitución, y se adoptan otras disposiciones.
- 11 de diciembre. Acto legislativo 1 de 1968. Por el cual se reforma la constitución política de Colombia. Diario Oficial. Año CV. N. 32673. 17, diciembre, 1968. Pág. 1
- 2 de enero de 1984. Decreto 1 de 1984. Por el cual se reforma el Código Contencioso Administrativo.
- 7 de octubre de 1989. Decreto 2288 de 1989. Por el cual se dictan disposiciones relacionadas con la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Diario Oficial. Año CXXVI. N. 39013. 7, octubre, 1989. Pág. 52.
- 1991. Constitución Política de Colombia.
- Congreso de Colombia. 7 de marzo de 1996. Ley 270 de 1996. Estatutaria de la Administración de Justicia. Diario Oficial No. 42.745, de 15 de marzo de 1996.
- 18 de enero del 2011. Ley 1437 de 2011. Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

4.3 FUENTES SECUNDARIAS

- Actas secretas del Consejo de estado. Sesiones 1830-1831. Manuscrito.
- Anales del Consejo de estado. Bogotá, 1915. 37 volúmenes. Revisión aleatoria de la información.
- Ballen, Rafael. El Consejo de estado colombiano: origen, evolución, estructura y funcionamiento. Bogotá, Universidad Libre, 2011.
- Consejo de Estado. Consejo de Estado, jurisprudencia tributaria: extractos: decretos reglamentarios del estatuto tributario nacional, nulidad y legalidad de las normas. Centro Interamericano Jurídico-Financiero, Bogotá, 2007.
- Coloquio Conmemorativo del Bicentenario del Consejo de Estado Francés. Historia y perspectivas de la jurisdicción administrativa en Francia y en América Latina. Temis, Cartagena, 1999.
- Consejo de Estado. Memoria Sala de Consulta y Servicio Civil. Bogotá, 2012.
- Consejo de Estado. Nueva Granada. Reglamento acordado por el Consejo de Estado para su régimen[*sic*] interior. Imprenta de Salazar, por J. M. Garnica, 1832.
- Consejo Superior de la judicatura. Conoce al Consejo de Estado y a la Jurisdicción de lo contencioso administrativo. Bogotá, 2017.
- Escobar Camargo, Antonio. Los decretos leyes ante el Consejo de Estado. Bogotá, Editorial Voluntad, 1942.
- Giraldo Gómez, María Elena. Diccionario jurídico: evolución de la jurisprudencia del



- Consejo de Estado de Colombia. Temis. Bogotá 1999.
- Gómez Naranjo, Pedro. El Consejo de Estado: estudio sobre la organización en Colombia. Bogotá, Imprenta Nacional, 1934.
 - Grupo Editorial Ibáñez. Bicentenario de una Institución Republicana. Bogotá, 2017.
 - Grupo Editorial Ibáñez. Reglamento Interno del Consejo de Estado. Acuerdo No.080 de 2019 (2 de marzo).
 - Imprenta Nacional. Recopilación de decretos, leyes por orden numérico: arreglada por la secretaría del Consejo de Estado. Bogotá, 1925.
 - Jurisprudencia Consejo de Estado. Librería Jurídica Sánchez, Bogotá, 2012.
 - López, Melba. Reseña histórica del Consejo de Estado en Colombia. Bucaramanga, 2017.
 - Marín Vélez, Carlos Enrique. Proceso evolutivo y antecedentes de los juzgados administrativos: el Consejo de Estado, los tribunales administrativos, los juzgados Administrativos. Consejo Superior de la Judicatura, Imprenta Nacional, Bogotá, 2007.
 - Ministerio de Gobierno. Los conceptos del Consejo de Estado y la administración departamental y municipal. Ministerio de Gobierno, Bogotá, 1987.
 - Namén Vargas, Álvaro (Editor General de la Antología). Antología, jurisprudencias y conceptos- Consejo de estado 1817-2017. Imprenta Nacional de Colombia, 2018. Vol. 1 a Vol. 7.
 - Pareja, Carlos. La lotería de Bolívar ante el Consejo de Estado 1898-1987. Cartagena, Imprenta Departamental, 1944.
 - Paz Mahecha, Gonzalo Rodrigo. Genocidio político: una lectura histórica y constitucional. Grupo Editorial Ibáñez, Bogotá, 2013.
 - Rodríguez, Libardo. "El Consejo de Estado de Colombia: Una institución bicentenaria". Revista de la Academia Colombiana de Jurisprudencia. No. 343-344. Julio 2010. Pág., 199-219.
 - Seminario Internacional Instituciones Judiciales y Democracia. Reflexiones con ocasión del bicentenario de la independencia y del centenario del acto legislativo 3 de 1910: Instituciones judiciales y democracia. Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Bogotá, 2011.
 - Vega, José de. Los conceptos del Consejo de Estado y las entidades territoriales. Consejo de Estado. Ministerio de Gobierno, 1993.

4.4 RECURSOS ELECTRÓNICOS

- <https://www.ramajudicial.gov.co/web/consejo-de-estado/portal/corporacion/consejo-de-estado/que-es>
- <https://www.ramajudicial.gov.co/web/consejo-de-estado/portal/corporacion/consejo-de-estado/organigrama>
- <http://www.suinjuriscol.gov.co/suinjuriscol/index.html?filtro=consejo+de+estado&x=48&y=43>