

La reforma contencioso administrativa de 1914



Rodrigo Naranjo Galves*

El Acto Reformatorio de la Constitución del 10 de septiembre de 1914 restableció el Consejo de Estado, como cuerpo supremo consultivo del gobierno y encargado de la preparación de proyectos de ley, códigos y propuestas de reformas legislativas, atribuyéndole, además, la función de ser Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo; condiciones todas que hoy mantiene, como también se conserva la mayoría de las instituciones básicas que, en desarrollo de tal modificación constitucional, estableciera la Ley 60 de 1914, demostrando la solidez conceptual del conjunto de la reforma.

En este sentido, la reforma de 1914 culmina el proceso por el cual se establece la jurisdicción de lo contencioso administrativo iniciado con la Constitución Política de 1886, que revivió el Consejo de Estado –suprimido desde 1853– y contempló la posibilidad de creación de tal jurisdicción por el legislador; proceso que tuvo su gran tropiezo con la supresión del Consejo de Estado por el Acto Reformatorio No. 10 de 1905 y como momentos esenciales el Acto Legislativo No. 3 de 1910, que ordenó la creación de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, y la Ley 130 de 1913, que la organizó en cumplimiento del anterior.



* Maestría en Derecho Administrativo, Universidad del Rosario, septiembre de 2000.
maranjo@clauastro.urosario.edu.co

A ello se agrega que la reforma contencioso administrativa de 1914 constituyó la expresión de un proceso político de entendimiento entre las alas más pragmáticas de los dos partidos, que buscó, y obtuvo, la consagración de instituciones orientadas a perfeccionar los mecanismos de control jurídico del poder político; especialmente en cuanto hace al Ejecutivo. Por ello, la hipótesis que se busca probar con este escrito es la siguiente: en gran medida, las bondades y la solidez de la reforma se deben al hecho de ser fruto del consenso, circunstancia que contrasta grandemente con el carácter de imposición propio de la gran mayoría de los cambios constitucionales que hasta entonces se habían dado.

Con el objeto de demostrar esta afirmación el presente ensayo se ha dividido en dos partes. La primera, contiene una descripción de la evolución constitucional y legal en torno al papel del Consejo de Estado a partir de la Constitución Política de 1886, hasta llegar al Acto Legislativo No. 3 de 1910 y la Ley 130 de 1913, explicando las circunstancias políticas en las cuales nació la jurisdicción de lo contencioso administrativo en nuestro país y llevaron a la reforma de 1914, y el consenso político que hizo posible el proceso. En la segunda, se analiza la reforma contencioso administrati-

va de 1914 resaltando aquellas instituciones creadas por ella que están actualmente en vigencia, es decir, aquellas cuya continuidad acredita la sabiduría de la reforma.

Finalmente, se incluye un anexo que contiene las principales normas constitucionales y legales, citadas en el curso de la exposición, cuyo texto ha sido tomado, en la mayoría de los casos, del *Diario Oficial*, y en los otros de las recopilaciones legislativas anuales que publica la Imprenta Nacional.

EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL Y LEGISLATIVA, EN RELACIÓN CON EL CONSEJO DE ESTADO Y EL CONTROL JUDICIAL SOBRE LA ADMINISTRACIÓN, ENTRE 1886 Y 1913

La Constitución Política de 1886

No es posible entrar a explicar en detalle la estructura de la Carta Política de 1886, pero sí es necesario, para los efectos de este trabajo, destacar ciertas orientaciones fundamentales de la misma, a saber:

Fuerte centralización en lo político y escasa descentralización en lo administrativo

Así, el artículo primero declara perentoriamente: "La Nación colombiana se reconstituye en for-

ma de república unitaria”, y el artículo segundo reconoce la existencia de una sola soberanía, la de la nación: “La soberanía reside esencial y exclusivamente en la Nación, y de ella emanan los poderes públicos, que se ejercerán en los términos que esta Constitución establece”. Sólo el Congreso tiene el poder de reformar la Constitución (artículo 209). La función legislativa también corresponde al Congreso (artículos 58 y 76) y en ciertos casos, al Presidente de la República (artículos 121 y 76 No. 10).

Consecuentemente con lo anterior, los Estados que componían la unión colombiana bajo la Constitución de 1863, pasan a ser simples *partes territoriales* de la república bajo la denominación de departamentos (artículo 4º), cada uno de los cuales tiene una corporación con funciones únicamente administrativas, con reuniones ordinarias que tienen lugar cada dos años (artículo 183). En los departamentos hay un gobernador, con facultad para suspender las ordenanzas de las asambleas y los acuerdos de los consejos municipales y revocar los actos de los alcaldes (artículo 195 Nos. 7º y 8º), que ejerce las funciones del poder Ejecutivo,

en su doble condición de agente de la administración central y Jefe Superior de la administración departamental (artículo 193), cuyo nombramiento corresponde al Presidente de la República (artículo 120 No. 4º y 196).

Concentración de poder en el Presidente de la República. Escaso control del Presidente por los otros poderes

El órgano más poderoso en todo el andamiaje constitucional es el Presidente de la República, cabeza del poder Ejecutivo y de toda la administración¹ quien, además, cuenta con instrumentos jurídicos que le permiten influir efectivamente sobre los ciudadanos, sobre el funcionamiento del Congreso y del poder Judicial, sin que recíprocamente puedan éstos ejercer contrapeso efectivo sobre el jefe del Ejecutivo.

Así, en primer lugar, la Constitución declara irresponsable al Presidente por sus actuaciones, salvo en los siguientes tres eventos: actos o eventos de violencia y coacción en elecciones; impedir o estorbar la reunión constitucional de las Cámaras Legislativas y corporaciones públicas y, finalmente, por conductas calificadas de alta traición (artículo 122).



¹ Luis Carlos Sáchica, *La Constitución colombiana, cien años haciéndose*, México D.F., Universidad Nacional Autónoma de México, 1982, p. 24 y 25.

La Constitución establece una línea clara y vertical de autoridad partiendo desde el presidente, quien como suprema autoridad administrativa, tiene competencia para nombrar y separar libremente a sus ministros, a dos consejeros de Estado y en general, a todo funcionario que sea agente suyo (artículo 120) y distribuye los negocios entre los ministerios (artículo 132).

A lo anterior se agrega el control ejercido por el presidente sobre la administración territorial, dado que nombra y separa libremente a los gobernadores (artículo 120 No. 4º) y éstos nombran y separan libremente a sus agentes, entre ellos a los alcaldes municipales. Los gobernadores tienen la facultad de revocar los actos de los alcaldes y suspender los de las asambleas y municipalidades y el gobierno facultad para confirmar las decisiones de suspensión de actos de las asambleas tomadas por los gobernadores (artículo 195 Nos. 2º, 7º y 8º).

Los ciudadanos y los habitantes gozan de un conjunto de derechos

civiles muy limitado (artículos 19 a 52). En efecto, la libertad personal puede limitarse fácilmente, pues el gobierno goza de la facultad de ordenar aprensión y retención de personas, aun en tiempo de paz, cuando haya indicios de que pueden atentar contra la paz pública, a lo cual se agregan las facultades otorgadas al Ejecutivo por la Ley 61 de 1888.² La libertad de enseñanza también está limitada, en cuanto la educación pública será organizada en concordancia con la religión católica (artículo 41), a lo cual se agrega que en virtud del artículo 56 el gobierno celebró un Concordato con la Santa Sede, que le otorgó a la Iglesia la inspección de la educación pública. La libertad de prensa se encuentra limitada por el artículo K de las disposiciones constitucionales transitorias, que facultan al gobierno para "prevenir y reprimir los abusos de la prensa". Finalmente, muchas de estas libertades y derechos tienen vigencia sólo en tiempo de paz (v.gr. artículo 32).

En cambio es muy poco el control que pueden ejercer los ciudada-



² En virtud de esta ley, conocida en nuestra historia constitucional como "Ley de los Caballos", el Ejecutivo quedó facultado para "prevenir y reprimir administrativamente los delitos y culpas contra el Estado" y las "conspiraciones contra el orden público". Al respecto, Diego Uribe Vargas afirma que a partir de esta ley "Colombia dejó entonces de ser un Estado de Derecho para convertirse en lo que se llama un Estado - Policía". "La Regeneración", en: *Evolución política y constitucional de Colombia*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho, Agencia Española de Cooperación Internacional, capítulo IX, 1996, p. 172 y 173.

nos y los habitantes en general, sobre un presidente elegido sólo en forma indirecta (modalidad que disminuye aún más la posibilidad de control por parte de la ciudadanía), es decir, a través de electores que a su vez, son elegidos por voto directo pero censatario: sólo pueden votar aquellos ciudadanos que sepan leer y escribir y tengan unos mínimos de renta o de propiedad inmueble (artículos 114, 115, 116, 172, 173 y 174).

Respecto del poder Judicial, el presidente nombra a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y a los de los tribunales superiores (estos últimos de ternas que presenta la Corte Suprema de Justicia) y a los funcionarios del ministerio público, cuya suprema dirección y control corresponde al gobierno (artículos 119 Nos. 1º, 2º y 3º, y 142).

El poder Legislativo no constituye un contrapeso efectivo al poder del presidente, en la medida en que se ha dispuesto su "estructura bicameral, con origen, período y funciones dispares, para debilitarlo frente al Ejecutivo y, a la vez, establecer contrapesos entre sus Cámaras"³ (artículos 58, 68, 93 a 98 y 99 a 102). Adicionalmente, el sistema electoral de la

época y las prácticas políticas le permitían al presidente y al partido de gobierno, garantizar el triunfo de sus candidatos, alejando con ello la posibilidad de un Congreso dominado por la oposición. El presidente, por su parte, puede expedir decretos de carácter legislativo, en caso de declaratoria de estado de sitio (artículos 118 No. 8º y 121). Esta facultad fue interpretada de la forma más amplia posible por el Ejecutivo.

Importantes limitaciones al control de constitucionalidad de las leyes y al control de legalidad de los actos de la administración

La Carta Política de 1886 solo contemplaba una forma de control de constitucionalidad de la ley: el que tenía lugar cuando el Ejecutivo objetaba por inconstitucional un proyecto de ley aprobado por el Congreso y éste insistía en el mismo, con el voto favorable de dos terceras partes de los miembros de una y otra Cámara. En tal caso, el asunto pasaba a la Corte Suprema de Justicia, la cual decidía sobre la exequibilidad del proyecto (artículos 90 y 151 No. 4º). No existía un sistema de control de la constitucionalidad de las leyes sancionadas y promulgadas, lo cual tuvo su causa en la concepción de don Miguel Antonio Caro, para quien "si el sobe-

³ L. Sáchica, *op. cit.*, p. 24.

rano dicta una ley inconstitucional, esta ley sancionada y promulgada debe ser obedecida, mientras no haya, como no lo hay, un poder superior que tenga la facultad de anularla.”⁴ Por ello, el artículo 6º de la Ley 153 de 1887, estableció lo siguiente:

“Una disposición expresa de ley posterior a la Constitución se reputa constitucional y se aplicará aún cuando parezca contraria a la Constitución. Pero si no fuere clara sino oscura o deficiente, se aplicará en el sentido más conforme con lo que la Constitución preceptúe.”⁵

Finalmente, el artículo L de las disposiciones transitorias dispuso: “Los actos de carácter legislativo expedidos por el Presidente de la República antes del día en que se sancione esta Constitución continuarán en vigor, aunque sean contrarios a ella, mientras no sean expresamente derogados por el cuerpo legislativo o revocados por el gobierno”.

En lo relativo al control de la legalidad de los actos de la administración, la Constitución creó algunas formas de control judicial

sobre la administración, pero dicho control era también limitado, en la medida en que no creó la jurisdicción de lo contencioso administrativo. El Consejo de Estado era un *poder moderador*⁶, como órgano consultivo del gobierno y asesor en la preparación de proyectos de leyes y códigos. Al respecto se observa lo siguiente:

- A la Corte Suprema de Justicia se le atribuía competencia general para conocer de los negocios contenciosos en que tuviera parte la nación o constituyeran litigio entre dos o más departamentos (artículo 151 No. 3º).
- La Corte era la competente para decidir sobre la “validez o nulidad de las ordenanzas departamentales, que hubieren sido suspendidas por el gobierno o denunciadas ante los tribunales por los interesados como lesivas de los derechos civiles” (artículo 151 No. 5º).
- Se revivió el Consejo de Estado y sus funciones eran las siguientes (artículo 141 Nos. 1º y 2º):
 - “Actuar como cuerpo supremo consultivo del gobierno en



⁴ Francisco de Paula Pérez, *Derecho constitucional colombiano*, Bogotá, Editorial Voluntad, 1942, p. 362.

⁵ “Eso equivalía, ni más ni menos, a dejar libre una puerta falsa en el sendero de las modificaciones a la norma fundamental. La ley ordinaria podía, de hecho, realizar un cambio, puisto que sus cláusulas eran obligatorias aunque aparecieran en contradicción con el supremo estatuto”. F. Pérez, *op. cit.*, p. 363.

⁶ L. SÁCHICA, *op. cit.*, p. 25.

asuntos de administración, debiendo ser necesariamente oído en todos aquellos que determinen la Constitución y las leyes." Los dictámenes del Consejo sólo eran obligatorios cuando votara la conmutación de la pena de muerte.

- "Preparar proyectos de ley y códigos que deban presentarse ante las Cámaras y proponer las reformas que juzgue convenientes en todos los ramos de la administración".
- Darse su propio reglamento.

Al conferir estas funciones al Consejo de Estado, la Carta Política de 1886 se ajustó a los lineamientos del acuerdo sobre reforma constitucional del 30 de noviembre de 1885, que contemplaba expresamente el establecimiento de "una alta corporación denominada Consejo Nacional o Consejo de Estado, con funciones principalmente 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"⁷.

El Consejo estaba compuesto de siete miembros, incluido el vicepresidente, quien lo presidía. Adicionalmente, los ministros del

despacho tenían voz pero no voto. El período de los consejeros era de cuatro años y su nombramiento correspondía al Senado, a la Cámara de Representantes y al Presidente de la República, que elegían 2 consejeros cada uno, respectivamente (artículos 98 No. 2, 102 No. 2 y 120 No. 5).

Es importante resaltar que la Carta de 1886 no le otorgó funciones jurisdiccionales al Consejo de Estado, pero sí autorizó al legislador para establecer la jurisdicción contencioso administrativa, caso en el cual el Consejo de Estado tendría competencia para "decidir sin ulterior recurso las cuestiones contencioso administrativas", ya fuere en "primera y única instancia" o "en grado de apelación" (artículos 164 y 141 No. 3).

***Disposiciones legales,
dictadas durante la vigencia
de la Constitución de 1886,
respecto del Consejo de Estado***

Entre 1886 y 1904, desarrollo de la Constitución Política, el Congreso expidió varias leyes relativas al Consejo de Estado, que se ocuparon de su estructura y funcionamiento, del sistema de suplencias y de otras funciones especiales. Adicionalmente, pese

⁷ F. Pérez, *op. cit.*, pp. 105-107.

a que el legislador no tomó la decisión de crear la jurisdicción contencioso administrativa, sí llegó a asignarle una competencia judicial.

Ley 149 de 1888

Esta ley contenía el Régimen Político y Municipal, entendido como el conjunto de normas legales "relativo al ejercicio de las facultades constitucionales de los poderes Ejecutivo y Legislativo; a la organización general de los departamentos, provincias y distritos, a las atribuciones de los empleados o corporaciones de estas tres últimas entidades, a las atribuciones administrativas del ministerio público y a las reglas generales de administración" (artículo 1º).

Lo relacionado con el funcionamiento y composición del Consejo de Estado se reguló en el título IV de la ley, artículos 89 a 117, disposiciones que se sintetizan en lo siguiente:

- El Consejo se reuniría en pleno cuando el gobierno le solicitara dictamen, no podría deliberar sino con la concurrencia de cuatro de sus individuos, sus sesiones eran secretas y las decisiones se tomarían por mayoría de votos (artículos 96, 97 y 99).
- En cuanto a su función potencial como Tribunal de lo Contencioso Administrativo, se rei-

teró que el ejercicio de dicha función sería como juzgador de última instancia, sujeto a la condición de que leyes posteriores establecieran tal jurisdicción, caso en el cual el Consejo tendría una sección especial con un fiscal y sus sesiones no serían secretas (artículos 97, 98 No. 3º y 109).

- En lo relativo a su función como encargado de preparar códigos y leyes, se dividía el Consejo en tres secciones, a saber: de legislación civil, de legislación penal y organización judicial y de hacienda, comercio e instrucción pública (artículo 107).

Ley 50 de 1894

Reformó la Ley 149 de 1888 en lo relacionado con los suplentes de los consejeros de Estado. Dicha ley había dispuesto que los suplentes serían seis, elegidos en la misma forma que los consejeros, es decir, dos por el Senado, dos por la Cámara de Representantes y dos por el gobierno (artículo 92).

La Ley 50 de 1894 determinó que cada consejero tendría dos suplentes, elevando con ello a doce el número de los mismos. Adicionalmente, ordenó que en caso de falta absoluta de un consejero, lo subrogaría el respectivo suplente por el resto del período (artículos 1º y 2º).

Ley 18 de 1896

Volvió a reformar el sistema de suplencias en el Consejo de Estado. Al respecto dispuso que en los eventos de falta absoluta, los suplentes ocuparían el cargo del respectivo consejero, mientras la autoridad o corporación a quien correspondiera el nombramiento del consejero nombraba o elegía su reemplazo. Es decir, el suplente ocupaba el cargo sólo mientras el Presidente de la República, el Senado o la Cámara, según fuere el caso, nombraba o elegía a la persona que habría de reemplazar al consejero que incurriera en falta absoluta.

Ley 163 de 1896

Finalizada la guerra civil de 1895, el gobierno nacional promovió la expedición de una ley que facilitara la reparación de los daños causados al patrimonio de los particulares durante el conflicto. Por tal razón, se expidió la Ley 163 de 1896, que ordenó reconocer créditos a cargo del tesoro nacional y a favor de particulares afectados por dos conceptos:

- Suministros, empréstitos y expropiaciones exigidos por el gobierno nacional o sus agentes civiles o militares.
- Exacciones causadas por los revolucionarios.

Para el efecto, la ley determinó la creación de una comisión espe-

cial, de orden administrativo, denominada "Comisión de Suministros, Empréstitos y Expropiaciones", encargada del reconocimiento de los créditos, otorgándole competencia al Consejo de Estado para conocer de los recursos de alzada contra las resoluciones definitivas de la comisión, en asuntos cuya cuantía fuera igual o superior a tres mil pesos. Adicionalmente, se le otorgó al Consejo la facultad de conocer en consulta, cuando la comisión condenara a la nación y el fiscal de la misma no interpusiere el recurso de apelación (artículo 34).

Ley 27 de 1904

En virtud de esta ley, correspondía al Consejo de Estado proferir "resolución final sobre validez o nulidad de ordenanzas acusadas por incompetencia de las Asambleas o por ser violatorias de la Constitución o de las leyes generales de la República" (artículo 1º).

Al respecto deben destacarse dos cosas:

- Se trataba de una competencia jurisdiccional, conferida al Consejo de Estado cuando la ley aún no había creado la jurisdicción contencioso administrativa, prevista en los artículos 143 y 163 la Carta de 1886.
- La Ley 27 de 1904 reiteró la competencia de la Corte Supre-

ma de Justicia para decidir en forma definitiva sobre la "validez o nulidad de las ordenanzas acusadas de lesionar derechos civiles", conforme a lo dispuesto por el artículo 151 No. 5° de la Carta Política.

El Acto Reformatorio No. 10 de 1905

El general Rafael Reyes cerró el Congreso en 1905 y en reemplazo del mismo, mediante Decreto Legislativo No. 29 del mismo año, convocó una Asamblea Nacional Constituyente y Legislativa. Dicha asamblea, expidió varios actos reformativos de la Constitución Política, todos los cuales fueron dejados sin efectos, luego de finalizar el gobierno de Reyes (artículo E de las disposiciones transitorias del Acto Legislativo No. 3 de 1910).

Entre tales actos reformativos estuvo el No. 10 del 27 de abril de 1905, que suprimió el Consejo de Estado:

"Artículo 1°. Suprímase el Consejo de Estado. La ley determinará los empleados que deban cumplir los deberes o funciones señalados a esta Corporación.

Artículo 2°. Queda derogado el

Título XIII de la Constitución Nacional".

Acto Legislativo 3 de 1910. Ajuste de los instrumentos jurídicos de control y racionalización del poder político

El general Reyes dejó el cargo en junio de 1909 y desde antes de finalizar su gobierno, existía o comenzó a gestarse un consenso en la opinión pública y en amplios sectores de los dos partidos políticos, respecto de la necesidad de reformar aspectos importantes de la Constitución Política de 1886. En especial, existía acuerdo respecto de la necesidad de restringir y controlar el poder del presidente, ampliar la participación popular en las elecciones y la representación de las minorías y en general de eliminar los ingredientes autocráticos de la Carta Política de 1886.

Se formó el grupo político –realmente no fue un partido– denominado "Unión Republicana", compuesto por los elementos más civilistas y tolerantes de los dos partidos; dispuestos a lograr un entendimiento⁸ que facilitara la "reforma de la Constitución de 1886, haciéndola verdaderamen-



⁸ Jorge Orlando Melo, "La República Conservadora", en: VVAA, *Colombia hoy*, Bogotá, TM Editores, 15a edición, 1997, p. 72 y 73.

te nacional, y que cuente con el amor y acatamiento de todos los colombianos..."⁹. Este grupo lideró el proceso que culminó con la convocatoria a una Asamblea, mediante el decreto presidencial No. 126 del 25 de febrero de 1910.

Bases de la reforma

El decreto 126 de 1905 se fundamentó en las peticiones de las municipalidades de acuerdo, paradójicamente, con el procedimiento de reforma constitucional fijado el acto legislativo No. 9 de 1905 expedido bajo el gobierno de Reyes. En él se fijan los puntos que serían objeto de la tarea de reforma, entre ellos los siguientes (artículo 2°):¹⁰

- Ampliación de la inmunidad de los miembros del Congreso;
- División territorial administrativa;
- Restablecimiento de las asambleas departamentales y adopción de preceptos que aseguren la descentralización administrativa y la autonomía de los municipios;

- Elección popular del Presidente de la República; prohibición de reelegir al Presidente de la República o encargado del poder Ejecutivo para el período inmediatamente siguiente;
- Limitación de la facultad del poder Ejecutivo para expedir decretos legislativos en tiempo de guerra;
- Bases para la organización de la Corte Suprema de Justicia como Tribunal Ordinario y Tribunal de Casación.

La Asamblea Nacional Legislativa y Constituyente fue elegida por las municipalidades de acuerdo con el procedimiento descrito en los artículos 3° y 4° del Decreto 126 de 1910, y en ella hubo amplia participación de los *republicanos*, así como de liberales y de conservadores *nacionalistas*, lo cual explica gran parte del éxito de la reforma, que se debe al hecho de haber sido el fruto de un consenso y no de la imposición del grupo político vencedor en una guerra civil.¹¹ La composición misma de la Unión Repu-

⁹ Carlos E. Restrepo citado por D. Uribe, *op. cit.*, p. 184 y 185.

¹⁰ Ver texto del *Diario Oficial* No. 13929 del 1° de marzo de 1910.

¹¹ Jorge Orlando Melo, "De Carlos E. Restrepo a Marco Fidel Suárez. Republicanismo y gobiernos conservadores", en: Álvaro Tirado Mejía (editor), *Nueva historia de Colombia*, Bogotá, Editorial Planeta, Tomo I, cap. 8, 1989, p. 221.

blicana como grupo líder de la reforma, y el espíritu que la animó, jugó un gran papel en el logro de tal consenso, como se evidencia en las palabras del presidente Carlos E. Restrepo al sancionarla¹².

“Las firmas que autorizan el Acto Legislativo número 3, de hombres notables que han disputado sus convicciones en todos los campos de lucha, prueban que hay fórmulas republicanas y democráticas que no son privilegio de ningún partido, sino común y glorioso patrimonio de todos los colombianos.

[...]Sigamos combatiendo con la tolerancia el Jacobinismo y los fanatismos que crearon las instituciones de partido, y persistamos en nuestro propósito nacional, republicano y democrático”.

Orientación y contenido de la reforma

La reforma de 1910 efectuó una importante tarea en materia de racionalización y control del poder político, y por ello constituye un hito en la construcción de nuestra democracia.¹³ En especial, restringió la concentración

de facultades del Presidente de la República, redistribuyendo algunas hacia otros poderes, fijándoles límites a otras y estableciendo controles más efectivos sobre la administración por parte de los poderes Legislativo y Judicial. Se resalta el hecho de haberle otorgado a la Constitución Política valor normativo preferente sobre las leyes y todas las otras normas jurídicas, y estableció mecanismos jurídicos para hacer efectiva tal primacía.

Al respecto cabe resaltar los siguientes puntos, que contrastan claramente con lo que disponía la Carta de 1886 en su redacción original:

Respecto de la descentralización administrativa:

- Las asambleas departamentales se reunirán anualmente; se amplía la órbita de sus funciones (artículos 52 y 54);
- Los gobernadores pierden la facultad de suspender los actos de las asambleas y de los concejos municipales, que son obligatorios mientras no sean anulados o suspendidos por autoridad ju-



¹² Ver texto del *Diario Oficial* No. 14131 y 14132 del 31 de octubre de 1910.

¹³ Es importante traer a colación el criterio del profesor Darío Mesa, para quien el proceso de la Unión Republicana expresa la voluntad de progreso y el anhelo de construcción de un Estado moderno de la burguesía más avanzada e inteligente del país, en especial de la antioqueña. Darío Mesa, “La vida política después de Panamá”, en: VVAA, *Manual de historia de Colombia*, Bogotá, Procultura-TM Editores, 1996, tomo 81 a 142.

dicial. En caso que advierta en ellos vicios de inconstitucionalidad e ilegalidad, deberá dar traslado a la autoridad judicial para que ésta defina sobre su exequibilidad (artículos 57, 58, 59 No. 7, y 63);

- Los bienes y rentas de los departamentos y municipios son de su propiedad exclusiva y gozan de las mismas garantías que las propiedades y rentas de los particulares; el gobierno nacional no podrá conceder exenciones de derechos departamentales ni municipales (artículos 50 y 51).

Respecto de las facultades del Presidente de la República:

- El Presidente de la República es responsable por sus actos u omisiones que violen la Constitución o las leyes, sin excepción (artículo 29);
- Se aclaran y limitan las facultades del Presidente de la República en estado de sitio: no puede derogar las leyes, los decretos extraordinarios que dicte tendrán carácter obligatorio y suspenden las leyes que sean contrarias a los mismos, que pierden vigencia al declararse restablecido el orden público (artículo 33);
- Se suprime el sistema de elección indirecta del Presidente de

la República; la elección se hará mediante voto directo pero todavía censatario: participarán quienes sepan leer y escribir o tengan unos mínimos de renta o propiedad (artículos 25 y 44);

- El Presidente de la República no es reelegible para el período inmediato (artículo 28);
- El Presidente de la República pierde la facultad de nombrar a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial: los primeros serán designados cuatro por el Senado y cinco por la Cámara de Representantes, y la Corte Suprema, a su vez, elegirá a los magistrados de los tribunales (artículo 17, 20 No. 3º y 38).

Respecto de las elecciones y la participación del pueblo en las mismas:

- Elección directa de los consejeros municipales y diputados a las asambleas (artículo 43);
- Se atenúa el carácter censatario del voto en las elecciones para Presidente de la República y Representantes (artículos 25 y 44);
- Se adoptan los principios de representación de minorías y representación proporcional en las elecciones a cuerpos colegiados (artículos 13 y 45).

Respecto del Congreso de la República:

- Las cámaras legislativas se reunirán anualmente, por derecho propio, durante noventa días. Ellas mismas podrán disponer la prórroga de sus sesiones (artículo 8°);
- En tiempo de paz, solamente el Congreso podrá imponer contribuciones. También podrán hacerlo las asambleas y concejos, pero dentro de las condiciones y límites que establezca la ley (artículos 6°, 56 y 62);
- El legislador no podrá imponer la pena capital en ningún caso (artículo 3°);
- Se establecen inhabilidades para los miembros del Congreso (artículo 23).

En lo que respecta al control de constitucionalidad y al control judicial sobre la administración:

Se consagró el principio de primacía de la norma constitucional, el control de constitucionalidad por la vía de acción pública y se ordenó el establecimiento de la jurisdicción contencioso administrativa, como en seguida se explica:

- Primacía de la norma constitucional y excepción de inconstitucionalidad: "En todo caso de incompatibilidad entre la Cons-

titución y la ley se aplicarán de preferencia las disposiciones constitucionales" (artículo 40).

- Acción pública de inconstitucionalidad: "A la Corte Suprema de Justicia se le confía la guarda de la integridad de la Constitución", y por ello tendrá la facultad de "decidir definitivamente sobre la exequibilidad de los actos legislativos que hayan sido objetados como inconstitucionales por el gobierno, o sobre todas las leyes o decretos que hayan sido acusados ante ella por cualquier ciudadano como inconstitucionales, previa audiencia del Procurador General de la Nación" (artículo 41).
- Jurisdicción contencioso administrativa: "La Ley establecerá la jurisdicción contencioso administrativa" (artículo 42).

La Ley 130 de 1913: Organización de la jurisdicción de lo contencioso administrativo

En cumplimiento de lo dispuesto en la reforma de 1910, el Congreso expidió la Ley 130 de 1913, sobre la jurisdicción de lo contencioso administrativo, cuyo objeto se define, en forma general, en su artículo primero:

"La Jurisdicción Contencioso Administrativa tiene por objeto la

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

Estructura

La jurisdicción está compuesta por un tribunal supremo y por los tribunales seccionales de lo contencioso administrativo (artículo 2º).

El tribunal supremo está compuesto de seis magistrados, que deben reunir los mismos requisitos exigidos para los magistrados de la Corte Suprema de Justicia (artículos 3º y 6º) y son elegidos por ella. La ley ordena dar representación proporcional a los partidos políticos en la composición del tribunal supremo (artículo 3º en concordancia con el artículo 45 del Acto Legislativo No. 3 de 1910).

El tribunal supremo conoce en única instancia, en segunda instancia, en tercera instancia y en grado de consulta (artículos 18, 19, 20 y 21).

Los tribunales seccionales son ocho (artículo 23):

- Tribunal Administrativo de Bogotá,
- Tribunal Administrativo de Bucaramanga,
- Tribunal Administrativo de Cartagena,
- Tribunal Administrativo de Medellín,
- Tribunal Administrativo de Pasto,
- Tribunal Administrativo de Popayán,
- Tribunal Administrativo de Ibagué,
- Tribunal Administrativo de Tunja.

Cada tribunal seccional estará compuesto de tres magistrados, con excepción del Tribunal de Cartagena, que tiene cinco (artículo 24). Deben cumplir las mismas condiciones exigidas para los magistrados de los tribunales superiores de Distrito Judicial y su designación corresponde al Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo (artículo 25).

Los tribunales seccionales conocen en única instancia, en primera instancia, en segunda instancia y en ciertos casos, a prevención (artículos 38,39, 40 y 41).

Naturaleza de los asuntos sometidos a conocimiento de la jurisdicción contencioso administrativa

La Ley 130 establece ocho tipos básicos de controversias, a saber:

- Nulidad de ordenanzas y otros actos de las asambleas departamentales; que se extiende a los actos de los Gobernadores (artículos 52 a 71 y 111);
- Nulidad de los acuerdos y otros actos de los concejos municipales (artículos 72 a 77);
- Revisión de los actos del gobierno y de los ministros, distintos de los previstos en el artículo 41 del Acto Legislativo No. 3 de 1910 (artículos 78 a 81);
- Asuntos de cuentas (artículos 82 y 83);
- Suministros, empréstitos y expropiaciones (artículo 84);
- Juicios sobre pensiones y recompensas (artículos 85 y 86);
- Juicios sobre competencias en materia de facultades administrativas (artículo 88);
- Asuntos de impuestos (artículos 89 a 91).

El procedimiento establecido para las controversias relativas a la nulidad de ordenanzas y actos de las asambleas departamentales, se aplica a las relativas a nulidad de acuerdos y a las relacionadas con los actos del gobierno y de los ministros; siendo además el procedimiento ordinario, aplicable cuando la ley no contemple un procedimiento especial (artículo 92).

En esas mismas controversias, la legitimación en causa corresponde a todo ciudadano, al agente del ministerio público, al gobernador

o al jefe de la intendencia o comisaría. Pero si la ordenanza o el acto de la asamblea, el acuerdo o el acto del concejo, son violatorios de la Constitución o de la ley, "en el concepto de ser lesivos de derechos civiles", sólo podrán participar las personas que se sientan agraviadas y el ministerio público (artículos 52, 69, 71, 72, 75, 77 y 80).

Es obligatoria la participación del ministerio público en todas las actuaciones. En los procesos ante el Tribunal Supremo, las funciones de agente del ministerio público las ejerce el Procurador General de la Nación y ante los tribunales seccionales el respectivo Fiscal del Tribunal Superior de Distrito Judicial (artículo 43).

Relaciones con la jurisdicción ordinaria

La jurisdicción contenciosa en la forma como se crea inicialmente por el Acto Legislativo No. 3 de 1910 y la Ley 130 de 1913, no controlaba la totalidad de la actividad de la administración. En efecto, el mismo artículo primero de la ley establece que su actividad de control recae sólo sobre actos administrativos y dentro de éstos, se da especial énfasis (aunque no exclusividad) a los emanados de las corporaciones públicas.

En tal sentido, quedaban por fuera de la competencia de la juris-

dicción contenciosa, las controversias relativas a los contratos de la administración, salvo lo dispuesto en el artículo 42. Así, además se desprende de lo previsto en el literal I del artículo 18.

De otro lado, en virtud de los artículos 151 No. 3º de la Constitución de 1886 y 43 No. 2º del Código Judicial de 1888 (Ley 147), la Corte Suprema de Justicia tiene competencia general para conocer de los “negocios contenciosos en que tenga parte la Nación o que constituyan litigio entre dos o más departamentos”. Esta disposición deja por fuera de la órbita de la nueva jurisdicción todo tipo de controversia judicial en que sea parte la nación y para la cual no haya sido atribuida competencia por una norma especial. Así por ejemplo, la jurisdicción ordinaria y en especial la Corte Suprema de Justicia, conoce del contencioso por responsabilidad extracontractual del Estado.

Finalmente, al hecho de tener una competencia especial, cabe agregar que los magistrados del Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo son nombrados por la Corte Suprema de Justicia y que por expresa disposición del

artículo 97 de la Ley 130, no puede haber conflictos de competencia entre el Tribunal Supremo y la Corte Suprema de Justicia, pues en las cuestiones que se susciten “la insistencia de esta última prevalece. Además, corresponde a la Corte Suprema de Justicia decidir los conflictos que se susciten entre un tribunal de distrito judicial y un tribunal seccional administrativo (artículo 96).

LA REFORMA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE 1914

La creación de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, implicó el establecimiento de un control sobre el Ejecutivo por parte del poder Judicial y de los mismos ciudadanos. En esto se aprecia con claridad el propósito de la Asamblea Constituyente de 1910, de establecer contrapesos efectivos al poder excesivamente concentrado del Ejecutivo y de la administración que resultaba de la Carta Política de 1886.¹⁴

Sin embargo, como atrás se explicó, la nueva jurisdicción dependía en exceso de la Corte Suprema de Justicia, que designaba los magistrados del Tribunal Supre-



¹⁴ Se trata de uno de los mecanismos básicos de la democracia constitucional: la distribución del poder político para controlarlo. Al respecto véase: Luis Carlos SÁCHICA, *Exposición y glosa del constitucionalismo moderno*, Bogotá, Editorial Temis, 1979, pp. 16-31; Carl LOWESTEIN, *Teoría de la Constitución*, Barcelona, Ariel, 1982, p. 28 y 29.

mo de lo Contencioso Administrativo, que tenía una competencia general en la materia y resolvía con su sola insistencia los conflictos de competencia que se presentaran entre ella y el tribunal supremo. En tal sentido, se presentaba una concentración de poder en cabeza de la Corte Suprema de Justicia.

Por otro lado, la asamblea no contempló la figura del Consejo de Estado ni tampoco la creación de un organismo de rango constitucional que cumpliera la tarea y funciones que éste había venido ejerciendo hasta 1905, que como se recordará eran las de *poder moderador*, encargado de actuar como cuerpo supremo consultivo del gobierno (función consultativa) y preparar proyectos de ley y códigos y de modificaciones legislativas (función colegisladora).

La importancia de estas funciones y de un órgano que las desempeñara, era bastante sentida. Así lo demuestran las leyes 88 de 1910 y 39 de 1912, expedidas por la Asamblea Nacional y el Congreso, respectivamente. En virtud de la segunda se crea una *Comisión Legislativa* (en reemplazo de la

Comisión de Abogados Consultores creada por la primera), cuyas funciones eran muy similares a las que había tenido en su momento el Consejo de Estado, como lo demuestra el hecho de que estuviera encargada de:¹⁵

- “Preparar proyectos de códigos, de leyes y de actos reformativos, para someterlos a la consideración de la legislatura próxima” (artículo 2º No. 1º);
- “Dar su dictamen sobre los proyectos de ley que pase el gobierno a su estudio” (artículo 2º No. 3º);
- “Despachar las consultas que le haga el Gobierno acerca de la ejecución de las leyes vigentes o sobre los diversos ramos de la administración pública” (artículo 2º No. 4º).

***Renacimiento del Consejo
de Estado: el acto reformativo
de la Constitución de septiembre
10 de 1914***¹⁶

En virtud de este acto reformativo se restablece el Consejo de Estado con estructura y funciones consultativa y colegisladora, casi idénticas a las que tuvo en la Car-

¹⁵ Ver *Diario Oficial* No. 14731 del 30 de octubre de 1912.

¹⁶ Ver *Diario Oficial* No. 15295 del 18 de septiembre de 1914.

ta de 1886. Y como gran transformación en la historia de nuestro derecho público, se le asigna directamente por el constituyente (y no como posibilidad o competencia meramente potencial), la función de servir como Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo:

“Artículo 1o- Habrá un Consejo de Estado compuesto de siete individuos, a saber, el primer designado para ejercer el poder Ejecutivo, quien lo preside, y seis vocales nombrados como lo determine la ley.

Los Ministros del Despacho tienen voz y no voto en el Consejo”
(...)

“Artículo 6o- Son atribuciones del Consejo de Estado:

1o- Actuar como Cuerpo Supremo Consultivo del Gobierno, en asuntos de Administración, debiendo ser necesariamente oído en todos aquellos asuntos que la Constitución y las leyes determinen.

Los dictámenes del Consejo no son obligatorios para el Gobierno.

2o- Prepara 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.

3o- Desempeñar las funciones de Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo conforme a las reglas que señale la ley.

4o- Darse su propio reglamento...”

***La Ley 60 de 1914, orgánica del Consejo de Estado*¹⁷**

El acto reformativo de 1914 definió a la ley lo relativo al nombramiento de los consejeros, número de sus suplentes, servicio y responsabilidad, así como lo referente a las reglas bajo las cuales desempeñaría las funciones de Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo y los otros casos en que debería obligatoriamente escucharse su dictamen. Estos aspectos fueron regulados en la Ley 60 de 1914, orgánica del Consejo de Estado, como a continuación se explica.

Nombramiento de los consejeros (vocales) y designación de suplentes (artículos 1º y 2º)

El Senado nombrará tres vocales y la Cámara de Representantes los otros tres. Cada consejero tendrá dos suplentes personales, designados en la misma forma y por la misma entidad que hace los nombramientos de los principales. El sistema de elección será el del voto

¹⁷ Ver *Diario Oficial* No. 15337 del 7 de noviembre de 1914.

incompleto, respetando lo ordenado en el artículo 45 del Acto Legislativo No. 3 de 1910 sobre representación proporcional de los partidos.

Organización en salas. Reunión del Consejo en Pleno (artículos 3º y 4º)

- **Sala de lo Contencioso Administrativo**
Formada por cuatro consejeros, designados por el poder Ejecutivo de entre los elegidos por el Congreso. Tendrá un presidente y un vicepresidente. Tiene a su cargo todo lo relativo a la función del consejo como Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo.
- **Sala de Negocios Generales**
Se compondrá de los otros dos consejeros elegidos por el Congreso. Tendrá un vicepresidente. Estará encargada de “los demás asuntos que la Constitución y las Leyes atribuyan al Consejo de Estado”.
- **Reunión del consejo en pleno**
La Ley 60 de 1914 ordena la reunión del consejo en pleno en los siguientes casos (artículo 5º):
 - Retención de personas sospechosas de provocar alteraciones del orden público (artículo 28 Constitución Política);
 - Declaración de estado de sitio (artículo 33 del Acto Legislativo No. 3 de 1910);

- “Asuntos graves que, a juicio del Gobierno, deban ser conocidos por todos los Consejeros y estudiados en el Consejo en Pleno”.
- En los casos en que sea obligatorio para el gobierno oír su dictamen.

Casos en que debe necesariamente consultarse al Consejo de Estado (artículo 5º No.1º)

- Para permitir en receso del Senado, el tránsito de tropas extranjeras por territorio patrio;
- Para permitir la estación de buques extranjeros de guerra en aguas de la nación;

Incompatibilidades y prohibiciones

De acuerdo con el artículo 3º del Acto Reformatorio de 1914, el cargo de consejero de Estado es incompatible con cualquier otro empleo público efectivo y con el ejercicio de la abogacía. De otro lado, se hacen extensivas a los consejeros de Estado las prohibiciones establecidas en el artículo 110 de la Carta Política de 1886, para los senadores y representantes (artículo 13).

Otras funciones

La ley le otorga al Consejo de Estado, además de las funciones determinadas en la Constitución, las que le habían sido atribuidas a la Comisión Legislativa por la Ley 39 de 1912 (artículo 10).

La reforma de 1914: culminación de un proceso de racionalización y control del poder político

Examinada desde el punto de vista del esquema de controles mutuos entre los poderes públicos, se observa que la reforma de 1914 logró tres cosas, a saber:

- Perfeccionó la tarea de creación de la jurisdicción de lo contencioso administrativo como instrumento de control sobre el Ejecutivo y la administración; que se inició con la expedición de la Carta Política de 1886 y que se concretó con la reforma constitucional de 1910 y la Ley 130 de 1913.
- Evitó una posible concentración de poder en la Corte Suprema de Justicia y la jurisdicción ordinaria.

Debe recordarse que el mismo Acto Legislativo 3 de 1910, había tomado la determinación de suprimir el carácter vitalicio de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, con lo cual ya se había limitado su poder. La reforma de 1914, al suprimir la facultad de los magistrados de la Corte de nombrar a los consejeros de Estado complementa esta tarea.

- Creó un esquema de funcionamiento del Consejo de Estado y de la jurisdicción contencioso

administrativa, que ha mantenido su vigencia.

En efecto, con la reforma de 1914 el Consejo de Estado adquirió un conjunto de funciones y una estructura que ha conservado, en lo fundamental y con cambios muy escasos, hasta la presente, como lo demuestra el hecho de que durante los casi noventa años que han transcurrido desde entonces, el Consejo de Estado ha sido siempre Tribunal Supremo de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Igualmente, ha mantenido aquellas funciones que lo constituyen en un poder moderador sobre el Ejecutivo y el Legislativo, es decir las funciones consultativas (órgano consultivo del gobierno) y de colegislador (encargado de preparar proyectos de ley y propuestas de modificaciones legislativas).

CONCLUSIÓN

La reforma contencioso administrativa de 1914 es la expresión jurídica de un proceso de perfeccionamiento de los instrumentos de control del poder político; proceso que fue posible gracias al espíritu de entendimiento entre los elementos más inteligentes y progresistas de los partidos políticos y que explica en buena medida el éxito y continuidad de las reformas por ellos logradas.