

COLONIALISMO CULTURAL FRANCÉS Y LA CREACIÓN DEL CONSEJO DE ESTADO EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO COLOMBIANO*

*Miguel Malagón - Pinzón***
*Julio Gaitán - Bohórquez****

RESUMEN

La asignación de atribuciones de juez de la Administración al Consejo de Estado colombiano en los comienzos del siglo XX puede leerse como un episodio de expansionismo cultural francés. Paralelamente a la política de expansionismo militar impulsada por Napoleón III, se desarrollaron dinámicas culturales que determinaron una especie de colonialismo ideológico que de buena manera fue aceptado en Colombia mediante la importación de instituciones jurídicas, que modificaron los mecanismos mediante los cuales la Administración Pública resolvía judicialmente sus conflictos.

Palabras clave: colonialismo cultural, derecho administrativo, colonialismo, Consejo de Estado colombiano.

Fecha de recepción: abril 1º del 2008
Fecha de aceptación: abril 30 del 2008

* Artículo producido en desarrollo del proyecto de investigación sobre historia de la administración pública de la línea de investigación sobre estructura del Estado de la Universidad del Rosario.

** Profesor de la Universidad del Rosario. Director de la línea de investigación de estructura del Estado de la facultad de Jurisprudencia de la misma universidad. Doctor en Ciencia Política y sociología de la Universidad Complutense de Madrid, España. Contacto: mmalagop@urosario.edu.co

*** Profesor de la facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario. Doctor en evolución de los sistemas jurídicos y nuevos derechos por la Universidad de Lecce, Italia. Contacto: juliogsitsnb@gmail.com

AGUILERA PEÑA, MARIO y VEGA CANTOR, RENÁN. *Ideal democrático y revolución popular*. Bogotá. Cerec. 1998. págs. 141-150.

FRENCH CULTURAL COLONIALISM AND CREATION OF THE COUNCIL OF STATE IN ADMINISTRATIVE LAW

ABSTRACT

The allocation of powers of judge of the Administration to the Colombian Council of State in the early twentieth century can be read as an episode of French cultural expansionism. Parallel with the policy of military expansionism driven by Napoleon III, cultural dynamics were developed that identified a kind of ideological colonialism. Through the importation of legal institutions that changed the mechanisms by which the Civil Service judicially resolved their conflicts the process was gladly adopted in Colombia. .

Key words: cultural colonialism, administrative law, colonialism, the Colombian Council of State.

INTRODUCCIÓN

En este artículo expondremos que en Colombia el movimiento político-cultural de la regeneración, que originó la Constitución de 1886, y la creación del Consejo de Estado, fue debido a una tendencia del pensamiento conservador que se originó en la Francia del Segundo Imperio.

Desde la época de Napoleón I, los franceses produjeron dos intentos por atraerse a las colonias americanas. El primer proyecto en este sentido fue el de la Constitución de Bayona, en cuya redacción participaron por primera vez diputados americanos¹. Este texto les otorgó a las colonias americanas unas instituciones en las que se les asignó un papel igual al de los otros territorios de España, lo cual se manifestaba en la institucionalización de los siguientes aspectos:

1. Representación americana en las Cortes. Las tierras americanas tendrían 22 representantes².
2. Las Cortes tenían la obligación de nombrar 5 comisiones para desarrollar tópicos de vital trascendencia. Entre estas se creó una sección especial para las Indias.

1 Se designaron seis americanos en el siguiente orden: “El Marqués de San Felipe y Santiago por La Habana; José del Moral por Nueva España; Tadeo Bravo y Rivero por el Perú; León Altoaguirre por Buenos Aires; Francisco Zea por Guatemala e Ignacio Sánchez de Tejada por Santa Fe”. MARTIRE, EDUARDO. *La Constitución de Bayona entre España y América*. Madrid. Centro de Estudios Constitucionales. 2000. pág. 37.

2 *Ibid.* pág. 85.

3. Los americanos, de igual manera, también hicieron parte del Consejo de Estado, al crearse dentro de este organismo una sala para las Indias, donde tuvieron asiento 6 diputados del Nuevo Mundo.
4. La Constitución consagró todo el título X al desarrollo de los derechos y las libertades de los ciudadanos de América.
5. Finalmente en materia jurídica, los “pleitos criminales concluirían en las Indias y los que llegasen a la península serían vistos en la sección de Indias del Consejo de Estado”³.

La Constitución de Bayona fracasó debido a la estruendosa derrota que sufrieron los franceses en España, situación que ocasionó su retirada de la península y la posterior derogación de la Carta por parte de Fernando VII.

Ante esta frustración se implementó como segunda opción la de fomentar el ánimo independentista en Hispanoamérica. Con tal propósito, Napoleón pretendió mostrar un alejamiento de los ideales revolucionarios, negando cualquier relación con la revolución de 1789 y con el subsiguiente jacobinismo, para ello se inventó el siguiente *slogan* que buscó atraer a su causa a las élites conservadoras de la América hispana: “Viva la religión Católica Apostólica Romana y muera el mal gobierno”, a fin de que no quedase duda de la filiación no jacobina y de los sentimientos pro católicos y regeneradores del movimiento⁴. Este intento también se vino al traste con la debacle militar bonapartista, primero en España y luego en Waterloo.

Posteriormente en tiempos del Segundo Imperio Francés⁵, bajo la tutela de Napoleón III, se dio una reacción de orden mundial para eliminar los principios de las Revoluciones Francesas de 1789 y 1848. Estas ideas se fundamentaban principalmente en la religión católica, en el centralismo y en el autoritarismo⁶.

Será en esta época cuando Hispanoamérica empiece a ser llamada “Latinoamérica”. Napoleón III pretenderá crear una América bajo el influjo galo, que será una América latina para oponerse a la América sajona⁷.

En el contexto de la disputa colonialista de la segunda mitad del siglo XIX (el auge de Francia como la abanderada de *la raza latina* frente a *la raza anglosajona* (...)).

3 *Ibid.* pág. 86.

4 MARTIRE, EDUARDO. La ineluctable pérdida de los dominios españoles de América. Publicado en: *Revista de Historia del Derecho*. n.º 23. Buenos Aires. Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho. 1995. pág. 267.

5 GOUBERT, PIERRE. *Historia de Francia*. Barcelona. Editorial Crítica. 1987. pág. 260-272.

6 AGUILERA PEÑA Y VEGA CANTOR, op. cit., pág. 147.

7 PHELAN, JOHN LEDDY. El origen de la Idea de Latinoamérica. Publicado en: *Ideas en torno de Latinoamérica*. Vol. I. México. UNAM. 1986. págs. 441-455.

Esta invención del nombre “Latinoamérica” actuaba como el puntal de lanza de la política exterior francesa en nuestro continente. En un principio se recurrió al sometimiento militar. Napoleón III intentó crear un imperio colonial que tuviera como centro a Francia. Por esta razón se produjo la invasión francesa a México en 1861, y la imposición del imperio de Maximiliano de Habsburgo⁸, mientras que referente al segundo encontramos, por ejemplo, la propuesta del presidente García Moreno de Ecuador, de solicitar el protectorado francés para su país para “alejar los peligros que sobre ese pequeño territorio se cernían en virtud de la probable amenaza de ser invadido por las fuerzas internas de la anarquía, del desorden y de la falsa libertad que se amparaban en los postulados igualitarios de la Revolución Francesa”⁹.

En Hispanoamérica se recibieron estas reflexiones por conspicuos políticos y pensadores como Miguel Antonio Caro en Colombia, Lucas Alemán en México, Gabriel García Moreno en Ecuador o Carlos Walter Martínez en Chile. Estos ideólogos conservadores, basándose en las encíclicas de Pío IX, *Quanta Cura* y el *Syllabus*, intentaron implantar una situación bastante cercana a la que se presentaba antes de la Independencia¹⁰, para poder eliminar de raíz la que consideraban influencia nefasta del liberalismo francés¹¹.

Para el caso colombiano, el peso del pensamiento francés se manifiesta, sin duda, en el texto fundamental de 1886, en el que se acogieron ideas como la de la Soberanía Nacional¹², noción que se retoma de lo que se había dispuesto en la

8 RIDLEY, JASPER. *Maximiliano y Juárez*. México. Javier Vergara Editores. 1995.

9 AGUILERA PEÑA, MARIO Y VEGA CANTOR, RENÁN. *Ideal Democrático y Revolución Popular*, op. cit., pág. 144.

10 *Ibid.*

11 En opinión del profesor argentino JOSÉ LUIS ROMERO, estos conservadores eran conocidos como ultramontanos, por oposición a aquellos que en otra línea se caracterizaban por la aceptación de “ciertos principios del liberalismo, condicionada por una tendencia a moderar lo que consideraba sus excesos y, sobre todo, por la convicción de que sólo podrían ser traducidos en hechos políticos o institucionales de una manera lenta y progresiva. De esta manera la línea que podría llamarse del conservadurismo liberal entró en colisión con el pensamiento constitutivamente conservador, con el ultramontano y también con el liberal, lo cual lo obligó a defender su posición en varios frentes. En ambos casos el pensamiento conservador se mostró contradictorio. En el primero porque pretendía ser restaurador y no defensor de la situación real en el estado en que se hallaba, y en el segundo porque admitió el principio de cambio; y esta vez se aproximó al ala conservadora del liberalismo, que realizó un proceso inverso. ROMERO, JOSÉ LUIS. *Situaciones e Ideologías en América Latina*. Medellín. Editorial Universidad de Antioquia. 2001. pág. 134.

12 Transcribimos la opinión del DR. SAMPER, uno de los redactores de la Constitución de 1886, que halaga la Soberanía Nacional, diciendo que “No se concibe el objeto de una nación, ni la razón de ser de su existencia, sin su soberanía, dado que esta soberanía es la autoridad moral al propio tiempo que la efectividad del poder con que cada nación dispone su suerte y figura, de igual a igual, en el concierto de todos los Estados constituidos o nacionalidades organizadas en que está dividido el mundo civilizado. SAMPER, JOSÉ MARÍA. *Derecho Público Interno de Colombia*. Op. cit., pág. 300. Hoy la Constitución Colombiana conserva su influencia francesa, por ello en el artículo 133 se desarrolla el principio de la Soberanía Nacional, allí se establece que “los miembros de cuerpos colegiados de elección directa representan al pueblo, y deberán actuar consultando la justicia y el bien común. El elegido es responsable políticamente ante la sociedad y

Constitución de 1843¹³, texto de ideología fuertemente conservadora. Reproducimos el entendimiento de Miguel Antonio Caro sobre este postulado:

La soberanía nacional o poder público, limitada por el derecho natural, se ejerce por órganos diversos, que específicamente llamados poderes, limitados de igual modo, independientes por la naturaleza definida de las funciones que a cada cual corresponden y armónicas en sus relaciones recíprocas conforme al principio y a los fines que le son comunes¹⁴.

De igual manera se adoptaron conceptos como la primacía de la ley sobre la Constitución¹⁵, la sujeción de los derechos al texto legal¹⁶, el centralismo político¹⁷, la idea de la codificación¹⁸, que indudablemente son derivadas del pensamiento galo. Pero sin lugar a dudas es en la importación del Consejo de Estado, en primer lugar, como asesor del ejecutivo y luego como juez especial de la administración pública, en donde mejor vemos este influjo francés en nuestro país. Examinemos rápidamente su evolución.

frente a sus electores del cumplimiento de las obligaciones propias de su investidura”. Los elegidos deberán actuar respetando la justicia y el bien común y no conforme al programa que presentaron. VELÁSQUEZ TURBAY, CAMILO. *Derecho Constitucional*. Bogotá. Universidad Externado de Colombia. 1998. pág. 283.

- 13 El artículo 2º de esta Carta prescribía que “La Nación granadina es para siempre esencial e irrevocablemente soberana, libre e independiente de toda potencia o dominación extranjera, y no es ni será nunca el patrimonio de ninguna familia ni persona”. RESTREPO - PIEDRAHÍTA, CARLOS. *Constituciones Políticas Nacionales de Colombia*. Bogotá Universidad Externado de Colombia. 2003. pág. 215.
- 14 CARO, MIGUEL ANTONIO. Mensaje presidencial del 20 de julio de 1898. Publicado en: *Obras completas*. Tomo VI. Discursos y documentos públicos. Edición oficial hecha bajo la dirección de Víctor E. Caro y Antonio Gómez Restrepo. Bogotá. Imprenta Nacional. 1932. pág. 244.
- 15 Don MIGUEL ANTONIO CARO estableció en la Ley 153 de 1887, en su artículo 6º, que todas las leyes del país se presumían constitucionales. RODRÍGUEZ PIÑERES, EDUARDO. *Relaciones entre los poderes judicial y legislativo*. Publicado en: *Por el reinado del derecho*. Bogotá. Imprenta de la Luz. 1927. pág. 339.
- 16 En Colombia al igual que en Francia los derechos del hombre debieron ser anexados al Código Civil para que tuvieran eficacia, por ello el título III de la Constitución de 1886 en su artículo 52 dispuso, que el capítulo de los derechos humanos fuera vinculado al Código como título preliminar y que no podía ser variado sino por acto reformativo de la Constitución. VALENCIA - VILLA, HERNANDO. *El inconstitucional*. Bogotá. Universidad de Los Andes. 1982. pág. 45.
- 17 “En cuanto al centralismo, la Constitución consagraba el carácter unitario de la nación, en la que residía la soberanía, modificaba el nombre de estados por el de departamentos, ordenaba que la legislación penal, civil, comercial, minera, etc., fuese de orden nacional, y eliminaba la elección de funcionarios ejecutivos regionales. Ahora el presidente designaría a los gobernadores y estos a los alcaldes; todos los funcionarios del ejecutivo tendrían el origen de su nombramiento en el presidente de la República. (...) La Constitución, supuestamente para moderar el centralismo, incorporaba principios de descentralización administrativa, pero basta el más superficial examen para advertir que los contrapesos descentralistas no recibieron en ella expresión real. MELO, JORGE ORLANDO. *La Constitución de 1886*. Publicado En: Nueva Historia de Colombia. Tomo I. 1886-1946. Bogotá. Editorial Planeta. 1989. pág. 49.
- 18 La codificación en Colombia comenzó en 1859, cuando éramos un Estado Federal y algunos de los Estados Federados adoptaron el Código Civil realizado por Andrés Bello. Este se nutrió del Código de Napoleón de 1804, más otros componentes de Derecho Romano y de Derecho Español. En el año de 1887 se adopta para todo el territorio nacional el Código de Bello. VALENCIA - ZEA, ARTURO. *Derecho civil*. Tomo I. Parte general y personas. Bogotá. Editorial Temis. 1972. págs. 36-37. En igual sentido PINZÓN - RAMOS, MARTÍN ALONSO. *Andrés Bello Jurisconsulto*. Santiago de Chile. Editorial Universitaria. 1982. págs. 306-314.

1. IMPERIALISMO CULTURAL FRANCÉS Y LA INSTAURACIÓN EN COLOMBIA DE LA JURISDICCIÓN DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Durante todo el siglo XX se consolidó en la doctrina administrativista colombiana el imaginario según el cual el derecho administrativo colombiano habría nacido y prosperado siguiendo una especie de estela iluminadora y civilizadora del derecho administrativo francés, en el que se habrían limpiado progresivamente las impurezas contaminadoras de viejas inercias o de importaciones corruptoras de otros sistemas.

Una aproximación desprevenida encaminada a revisar los lugares comunes que surgieron al amparo del referido imaginario nos muestra, por una parte, el surgimiento de un modelo propio explicable solo en una parte por el influjo doctrinal francés, que en el campo del derecho administrativo se produjo impulsado por el expansionismo cultural de la potencia colonialista que intentaba disputar zonas de influencia con otras potencias en declive, para el caso español, o en ascenso, para el caso del mundo anglosajón.

Por otra parte, el reexamen de los lugares comunes de la doctrina administrativista colombiana en relación con la adscripción del modelo local de justicia administrativa, nos muestra que el modelo colombiano resulta ser más complejo de lo que se pretende presentándolo como un trasplante simple del modelo francés de juez especializado y único de la actividad de la administración.

Se ha pretendido entroncar la creación del Consejo de Estado colombiano con la obra napoleónica, por ello algunos tratadistas sostienen que el origen de nuestro Consejo se remonta al año 1815 y, en concreto, al acto de “Reforma del Gobierno de las Provincias Unidas de la Nueva Granada”, momento histórico en el que, al igual que en Francia, el Poder Ejecutivo acumulaba muchas funciones. Como bien se anota, en ese período en Colombia “el Poder Ejecutivo concentrado significaba algunos riesgos en cuanto al ejercicio de la autoridad política. Con base en esa consideración el Congreso decidió crear un Consejo de Estado”¹⁹.

Como hemos mencionado, en 1815 se inició el proceso de la reconquista española, y esta institución del Consejo de Estado desapareció de nuestro ámbito jurídico-político. Es por esto por lo que nuestra doctrina ve en el decreto de Simón Bolívar, promulgado en Angostura el 30 de octubre de 1817, el origen más claro de este órgano dentro de nuestro marco institucional. Mediante este acto Bolívar, en su calidad de “Jefe Supremo de la República de Venezuela y Capitán General de sus ejércitos y de los de la Nueva Granada”, dispuso

19 URUETA - AYOLA, MANUEL SANTIAGO. *El Consejo de Estado*. Publicado en: Revista de la Universidad Externado de Colombia. Vol. XVII. n° 2. Bogotá. 1976. pág. 149.

Establecer por ahora un buen gobierno representativo y una Constitución eminentemente liberal (...) y el deseo de que las providencias importantes, las leyes, los reglamentos e instrucciones saludables que deben entre tanto publicarse para la administración y organización de las provincias ya libres o que se liberten, sean propuestas, discutidas y acordadas en una Asamblea que por su número y por la dignidad de los que la compongan merezca la confianza pública²⁰.

El profesor RODRÍGUEZ anota que

Debe observarse, no obstante, que a pesar de que los citados considerandos podrían hacer pensar que se trataba de crear un órgano legislador, del artículo 10 del mismo decreto se desprendía claramente que sus funciones eran simplemente consultivas y de asesoría, pues “si convocado el Consejo de Estado o una o dos secciones, se conformará el Jefe Supremo con su dictamen, lo allí acordado era objeto de un decreto expedido por el mismo Jefe Supremo²¹.

Más adelante este mismo autor concluye diciendo:

Dada la formación intelectual y filosófica de Bolívar y su reconocido fervor por las ideas y los resultados de la Revolución Francesa, puede fácilmente entenderse que este Consejo de Estado creado por él encontraba un antecedente inmediato en la institución creada con el mismo nombre en Francia, apenas unos años atrás, en 1799, bajo la orientación de Napoleón²².

Esta corporación tuvo una integración diversa ya que en ella tomaron parte “los magistrados de la alta Corte de Justicia, secretarios de despacho, jefes militares, etc., previamente designados por el gobierno y presididos por el Jefe Supremo, y en ausencia de éste por el consejero en quien se haya delegado esa función²³.”

Su estructura estaba compuesta por tres secciones, que eran las de Estado y Hacienda, Marina y Guerra e Interior y Justicia. Todos los integrantes de cada una de estas secciones tenían la competencia para proponer todo tipo de disposiciones que estimaran oportunas, pero únicamente el presidente de cada sección era el encargado de llevarlas al Consejo en pleno, y solo cuando previamente hubiesen sido aprobadas en la sección²⁴.

Posteriormente, en la Constitución de 1821, proferida en la ciudad de Cúcuta, se creó una institución similar pero denominada Consejo de Gobierno, ente que

20 RODRÍGUEZ - RODRÍGUEZ, LIBARDO. *Origen y evolución de la jurisdicción administrativa en Colombia*, op. cit., pág. 44.

21 *Ibid.*

22 *Ibid.*

23 URUETA - AYOLA, MANUEL SANTIAGO. *El Consejo de Estado op. cit.*, pág. 150.

24 SANTOFIMIO - GAMBOA, JAIME ORLANDO. *Tratado de derecho administrativo*, T. I, op. cit., pág. 320.

estaba compuesto por el vicepresidente de la República, un ministro de la Alta Corte de Justicia y los secretarios del despacho, sus “dictámenes debían ser oídos por el Presidente en algunos casos que indicaba la misma Carta y en los demás de gravedad que ocurran o que le parezca, pero sin que este parecer fuera obligatorio en su contenido”²⁵.

En 1828 “el Libertador” se convirtió en dictador, allí profirió su famoso Decreto Orgánico. En este texto el Consejo de Estado se reguló en el título tercero, disponiéndose que estaría conformado por el Presidente del Consejo de Ministros, los ministros secretarios del despacho y por lo menos un consejero por cada uno de los departamentos. Sus competencias comprendían las de preparar todos los decretos y reglamentos que hubiese de expedir el jefe del Estado, dictaminar para el gobierno en los casos de declaración de guerra, preliminares de paz, ratificación de tratados internacionales, así como informar sobre las personas más aptas para desempeñar diversos cargos dentro del aparato estatal²⁶.

La Constitución de 1830 también desarrolló la figura del Consejo de Estado estableciendo que estaría conformada por el vicepresidente de la República, los ministros secretarios del despacho, el Procurador General de la Nación y doce consejeros elegidos de entre los ciudadanos del común. Sus funciones consistían en ser organismo consultor, preparar proyectos de ley y “auxiliar al Poder Ejecutivo con sus luces en los diversos ramos de la administración pública”²⁷.

El texto de 1832, en el mismo sentido que los anteriores, también introdujo esta institución. Dispuso que estaría integrada por siete consejeros nombrados por el Congreso. Tendría atribuciones de consulta y preparación de proyectos de ley, así como una nueva función, cual era la de presentar a la Cámara de Representantes una terna para elegir a los Ministros de la Corte Suprema de Justicia²⁸.

Posteriormente las Constituciones de 1843 y 1853 consagraron un Consejo de Gobierno, que actuó como cuerpo consultivo del Gobierno²⁹.

Más adelante, los textos de 1858 y 1863 no contemplaron la existencia del Consejo de Estado ni de ninguna institución semejante, hecho que ha sido explicado como un fenómeno propio de estas constituciones, ya que ambas se habían nutrido

25 RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, LIBARDO. *Origen y evolución de la jurisdicción administrativa en Colombia*, op. cit., pág. 44.

26 RESTREPO - PIEDRAHÍTA, CARLOS. *Constituciones políticas nacionales*, op. cit., pág. 122.

27 SAMPER, JOSÉ MARÍA. *Derecho público interno*, op. cit., pág. 62.

28 POMBO y GUERRA. *Constituciones Nacionales*, Tomo II, op. cit., pág. 322.

29 RODRÍGUEZ - RODRÍGUEZ, LIBARDO. *Origen y evolución de la jurisdicción administrativa en Colombia*, op. cit. pág. 45.

de los postulados liberales³⁰, que eran contrarios a la existencia de esta institución, por considerarla excesivamente centralista.

Llegamos así a la Carta de 1886, Constitución que trajo nuevamente este órgano a nuestra estructura político-constitucional asignándole además de las tradicionales competencias consultivas y de presentar proyectos de ley y códigos, las de ser el máximo juez de la Administración Pública³¹. El artículo 164 de este texto dispuso que la “ley podrá establecer la jurisdicción contencioso-administrativa, instituyendo tribunales para conocer de las cuestiones litigiosas ocasionadas por la providencias de las autoridades administrativas de los departamentos y atribuyendo al Consejo de Estado la resolución de las promovidas por los centros superiores de administración”³².

El profesor LIBARDO RODRÍGUEZ sostiene que se le asignó al Consejo la función de ser el juez de la administración porque se llegó a la “consideración de que dichos asuntos (los administrativos) debían estar regidos por normas y principios especiales diferentes de los que regían la actividad de los particulares”³³. Explica el citado autor que el surgimiento en el contexto colombiano de la idea del establecimiento de un juez especializado para los asuntos de la administración pública encontró soporte en el derecho comparado de la época en tanto el referido modelo institucional estaba de moda en Francia, en donde había aparecido y, por razones históricas diversas, habiendo sido creado el Consejo de Estado a finales del siglo XVIII con carácter consultivo del Gobierno, dentro de una dinámica expansiva de su propio poder había venido creando una serie de principios y reglas especiales para regular la actividad de la administración del Estado, lo que condujo a que a finales del siglo XIX se le reconociera como juez de esa misma administración.

Como vemos, la creación del juez especial de la administración, en palabras de este catedrático y ex presidente del Consejo de Estado, respondió a una moda

30 El profesor MONTAÑA PLATA sugiere que el Consejo de Estado es una institución propia de las Constituciones conservadoras. Consúltese: *Dimensión teórica de la jurisdicción contencioso administrativa en Colombia*. Bogotá. Universidad Externado de Colombia. 2005. pág. 80. Posición esta que no compartimos, ya que, por ejemplo, el texto de 1853 es de vertiente liberal y sin embargo prevé un Consejo de Estado.

31 En los debates de la Carta de 1886, y en concreto en lo tocante con el control de los reglamentos administrativos inconstitucionales o ilegales dijo MIGUEL ANTONIO CARO que “Los particulares agraviados por providencias administrativas podrán siempre ocurrir a los Tribunales ordinarios, según la práctica anterior, o a los especiales contencioso-administrativos, que por ley podrán crearse (...)”. Antecedentes de la Constitución Colombiana de 1886 y debates del Proyecto en el Consejo Nacional Constituyente. Bogotá. Librería Americana. 1913. pág. 95. Vemos que esta posición del principal artífice de este texto constitucional, no considera como un imperativo el crear unos jueces particulares para la administración. Debido a que se conocía el control que sobre este ente ejercía la Corte Suprema, el cual se consideraba como una práctica de protección de los derechos de los ciudadanos.

32 SAMPER, JOSÉ MARÍA, *Derecho público interno de Colombia*, Bogotá, temis, 1982, págs. 560-561.

33 RODRÍGUEZ - RODRÍGUEZ, LIBARDO. *Un siglo de derecho administrativo en Colombia*. Publicado en: *El derecho público a comienzos del siglo XXI, op. cit.*, pág. 1336.

imperante en Francia, y que Colombia como tributaria de ese pensamiento francés debía repetir. Nosotros no compartimos este punto de vista, porque nos parece que está impregnado de falta de identidad. Además, no toma en cuenta los importantes influjos doctrinales imperantes en ese momento, como el español, tal como lo comentaremos más adelante.

A partir de 1896, diversas normas legales comenzaron a atribuirle funciones jurídicas al Consejo de Estado. La primera de ellas fue la Ley 163, texto que nació con el propósito de reparar ágilmente los daños patrimoniales que se habían ocasionado durante la guerra civil de 1895. Esta ley, entonces, reconoció obligaciones a cargo de la Nación y en favor de los particulares por concepto de los suministros, empréstitos y expropiaciones que habían sido exigidos por el Gobierno Nacional o sus agentes civiles o militares. También reconoció los créditos provenientes de exacciones atribuidas a los revolucionarios. Adicionalmente creó una comisión especial para que reconociera los créditos causados por las obligaciones antes mencionadas y el Consejo de Estado recibió la competencia para conocer de los recursos de alzada contra las resoluciones de esta comisión, cuya cuantía sobrepasara los tres mil pesos. En igual sentido la ley le otorgó a la nombrada corporación la atribución para conocer en grado de consulta las condenas a la Nación en donde el Fiscal no hubiera interpuesto el recurso de apelación³⁴.

2. EVOLUCIÓN DE LA JURISDICCIÓN DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN EL SIGLO XX

Posteriormente, la Ley 27 de 1904 dispuso que el Consejo fuera el competente para conocer sobre la validez o nulidad de las ordenanzas de las Asambleas Departamentales cuando fueran atacadas por vulnerar la Constitución o las leyes o por incompetencia del órgano que las profería para regular el asunto del que se ocupaban³⁵.

En el año 1905 bajo el gobierno del general Rafael Reyes, que tomó medidas con características dictatoriales, se cerró el Congreso y se convocó una Asamblea Constituyente, que cumplió funciones de legislador y de constituyente, la cual expidió el acto reformativo 10 del 27 de abril de 1905, por medio del cual se suprimió el Consejo de Estado³⁶.

34 NARANJO - GALVES, RODRIGO. "La reforma contencioso administrativa de 1914". Publicado en: *Revista de Estudios Socio-Jurídicos*. Volumen 3. Número 1. Universidad del Rosario. Bogotá. 2001. pág. 27.

35 *Ibid.* pág. 28.

36 En el mandato de Reyes "se eliminó el Consejo de Estado, cuyo trámite de consultas y papeleos impacientaba la actividad febril del primer mandatario, y que se había constituido lo mismo que la Corte, en trampa para atrapar al Presidente y bastión de los amargados que veían desmoronarse su imperio." LEMAITRE - ROMÁN, EDUARDO. *Rafael Reyes*. Biografía de un gran colombiano. Bogotá. Ediciones Espiral. 1967. pág. 309.

Con la reforma constitucional de 1910, la cual se produjo con la caída del general Reyes, se restableció mediante el acto legislativo 3, en su artículo 42, el Consejo de Estado como principal tribunal de lo contencioso administrativo, difiriendo en la ley su reglamentación, lo que efectivamente se llevó a cabo en la Ley 130 de 1913³⁷.

La Ley 130 consagró en su artículo primero que 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, (...)”³⁸.

Con esta disposición, por primera vez, se le asignaron competencias judiciales al Consejo de Estado³⁹. Examinemos cuáles fueron las fuentes que se tuvieron en cuenta para implementar esta jurisdicción particular.

Según el profesor MONTAÑA PLATA, en el proceso de expedición de la ley existió un componente central de clara inspiración francesa, pues en los debates del

37 En ese momento histórico no todas las voces eran unánimes para atribuirle al Consejo de Estado competencias judiciales. Citamos el parecer de José Vicente Concha, importante jurista y ex presidente de la República, para quien esta institución solo debía tener potestades de consulta, y principalmente la facultad de presentar proyectos de ley, “(...) los motivos que hacen necesaria la existencia de una corporación permanente, compuesta de juriconsultos de excepcional versación en la ciencia del derecho, que tenga a su cargo la tarea de preparar la mayor parte de los proyectos que han de ser materia de las deliberaciones de la cámaras legislativas, cuya misión, en la generalidad de los casos, debería limitarse a discutir los proyectos que se le presenten para adoptarlos o rechazarlos. (...) La existencia de un Consejo de esta especie en nada afecta la autonomía y prerrogativas de los dos poderes a los cuales va a prestar un concurso ilustrado y provechoso. Ninguna de las funciones del parlamento se restringe con la existencia de esta corporación, que apenas coopera en la obra de aquel, ilustrando los antecedentes de cada cuestión, y reuniendo los elementos necesarios para que sus debates sean más precisos y sus resultados más eficaces. El Consejo solo ha de tener carácter consultivo, y con esto se dice cuál es el límite de sus atribuciones y la extensión de sus poderes.” *Apuntamientos de derecho constitucional*. Bogotá. Librería Americana. 1912. págs. 198-199.

38 RODRÍGUEZ - PIÑERES, EDUARDO, *Constitución y leyes usuales de Colombia*. Bogotá. Librería Colombiana. 1939. pág. 438.

39 Según autores colombianos de esta época el propósito del Consejo de Estado se “funda en la imprescindible necesidad de establecer medios y sanciones que hagan efectivas las garantías sociales consagradas en la Constitución. Si se dan reglas y se organizan poderes encargados de proteger y amparar el patrimonio material de los ciudadanos, cabe también pedir otras reglas y organizar otros poderes que vigilen y hagan restar las garantías que cada hombre adquiere por el hecho de formar parte de una sociedad, los intereses colectivos, y en fin, medios que aseguren la inviolabilidad del patrimonio moral de la ciudadanía. Para resolver las controversias surgidas por oposición entre los intereses privados existe el Poder Judicial; era indispensable crear una jurisdicción encargada de decidir las muy frecuentes entre la administración, es decir, las autoridades, y los individuos, porque los actos de esa administración pueden lesionar los intereses individuales o el mismo interés colectivo. La jurisdicción de lo contencioso-administrativo se ejerce de esta suerte, por entidades que son el amparo de las garantías sociales consignadas en la Carta Fundamental, y que están investidas de la facultad de anular los actos públicos que sean violatorios de ella, llámense leyes, decretos, ordenanzas o acuerdos. Pudiera decirse que es una institución de defensa social. Como salvaguardia de la justicia y del derecho, es una jurisdicción distinta de la jurisdicción civil, especialista, con autoridades inferiores y superiores, independiente, y capaz de dictar disposiciones definitivas de obediencia obligatoria. ARGÜELLO, ALCIBIADES y BUENAHORA, LUIS. *Derecho administrativo colombiano*. Bogotá. Talleres de Ediciones Colombia. 1927. pág. 37.

proyecto que se surtieron en el Senado se tuvieron muy en cuenta los escritos de BARTHELEMY que desarrollaban la idea de la existencia de un juez especial para la administración pública, distinto al juez ordinario, leámoslo:

Los tribunales judiciales no pueden conocer de los litigios que se suscitan entre los actos de autoridad de la administración (H. BARTHELEMY. *Droit administratif*). Es anormal y contrario a la noción que tenemos de la administración y de la justicia administrativa (el que) la autoridad judicial resuelva los conflictos que surjan de los mandatos o disposiciones de la autoridad administrativa⁴⁰.

El principal ponente de este estatuto fue el prestigioso abogado EDUARDO RODRÍGUEZ PIÑERES, quien en un estudio crítico afirma que el establecer un juez especial para la administración obedece al principio constitucional de separación de poderes que, como hemos visto, era una postura muy francesa en donde las funciones atribuidas al Consejo de Estado derivan y se les atribuye fundamento principalmente en el referido principio constitucional. Analicémoslo:

(...) era muy natural que la Revolución Francesa trajese la consecuencia del establecimiento de la jurisdicción contencioso-administrativa, porque la misma revolución que derrocó el régimen antiguo, fundado en la plenitud de la soberanía nacional residente en el Rey, consagró el canon fundamental incorporado en el derecho político moderno, de la separación de los poderes públicos.

Quiere esto decir que la jurisdicción a que nos referimos se funda en el principio elemental, no disputado hoy en los pueblos de régimen constitucional, de la separación de los poderes públicos. Más concretamente: la jurisdicción contencioso-administrativa tiene su fundamento esencial en la separación, en la independencia que debe haber entre la rama administrativa y la rama judicial del poder público. Y como la constitución que hoy rige en Colombia, de igual manera que todas las que han regido durante nuestra vida de nación independiente, consagra el principio de dicha separación de poderes, es claro que se impone el establecer la jurisdicción de que se trata, para asegurar y garantizar el derecho individual⁴¹.

Otro autor francés muy citado en la exposición de motivos fue AUCOC, a quien se lo utilizaba como referente de autoridad para fundamentar este mencionado principio de la separación de poderes. Se decía que la materia administrativa era muy diversa y que los jueces civiles no podrían manejarla adecuadamente, por ejemplo, en temas como las leyes y los contratos administrativos, pues estos

Pertencen a un orden de principios, de intereses y de ideas completamente extraño

40 MONTAÑA - PLATA, ALBERTO. *Dimensión teórica de la jurisdicción contencioso administrativa, op. cit.*, pág. 86.

41 RODRÍGUEZ - PIÑERES, EDUARDO. *Estudio crítico a la ley colombiana sobre la jurisdicción de lo contencioso-administrativo*. Bogotá. Librería Americana. 1914. pág. 10.

a las jurisdicciones civiles; para aplicarlos se necesitan conocimientos prácticos, estudios legales que no se encuentran en las otras jurisdicciones. Habría peligro para la administración en someter a jueces que no estén iniciados en estas necesidades, en esos usos y quienes por deber se preocupan casi exclusivamente del derecho privado, y cuya invasión en el dominio administrativo destruiría brevemente el principio tutelar de la separación de los poderes⁴².

Sin embargo, debemos precisar que no todo en esta ley se deriva del influjo francés. En la exposición de motivos se cita adicionalmente a los dos referidos autores franceses, al profesor italiano VITTORIO EMANUELE ORLANDO, es de este de quien la ponencia tomó la explicación acerca del calificativo de administrativa asignado a la jurisdicción que acababa de crearse:

El calificativo de administrativa, agregado a jurisdicción, dice ORLANDO, no tiene ni puede tener otro sentido que el mismo en fuerza del cual se dice: jurisdicción comercial o militar; esto es, como declaración de una materia especial a la cual se aplica la jurisdicción, y no como la declaración de un derecho estrictamente comprendido entre los dos poderes de la administración pública⁴³.

Otro aspecto que también tenemos que hacer notar es el de la creación de un juez especial pero, al contrario del caso francés, incluido dentro de la rama judicial. Es decir, que los galos con su Consejo de Estado disponen de un juez con competencias exclusivas para regular a la administración, dentro de la rama ejecutiva, mientras que Colombia conformará un modelo de derecho administrativo diferente de aquel, ya que si bien se instituyó una Jurisdicción Contenciosa como el principal órgano de control administrativo, no se constituyó como el único ente de encauzamiento pues, dentro del Poder Judicial, también la Corte Suprema de Justicia siguió siendo juez de la administración, como había venido siéndolo desde el siglo XIX.

Durante el siglo XX se efectuó un proceso de reducción de las competencias de control que tenía la Corte Suprema de Justicia⁴⁴ y de traslado de las mismas al Consejo de Estado, pues este último cuando fue creado solo tenía como funciones las de “declarar la nulidad de las ordenanzas y otros actos de las Asambleas Departamentales; declarar la nulidad de los acuerdos de los Concejos municipales; la revisión de los actos del gobierno y de los ministros; los asuntos de cuentas; el conocer los suministros, empréstitos y expropiaciones; resolver los juicios sobre

42 AHUCHÓ. *Conférences sur l'administration et le droit administratif*, T. I. pág. 394. citado por: RODRÍGUEZ-PIÑERES, EDUARDO. *Estudio crítico, ibid.*, pág. 8.

43 ORLANDO, VITTORIO. *Principi di diritto amministrativo*. Citado por: RODRÍGUEZ - PIÑERES, EDUARDO. *Estudio crítico, ibid.*, pág. 17.

44 Un punto que la doctrina colombiana filofrancesa ha ocultado es precisamente el de la pluralidad de influencias en el diseño autóctono de los mecanismos de control sobre la administración pública. MALAGÓN-PINZÓN, MIGUEL, *El control de la administración pública en Colombia durante el siglo XIX y comienzos del XX*, en Revista de estudios Socio-Jurídicos, vol. 9, n° 1, junio 2007, págs. 154 a 165.

pensiones y recompensas; y asuntos de impuestos⁴⁵, atribuciones que estaban destinadas principalmente a controlar actos administrativos, ya fueran de carácter general o de carácter particular.

En 1964 el Consejo de Estado asumió por primera vez la competencia para resolver los conflictos derivados de los contratos estatales y además para solucionar los litigios ocasionados por la responsabilidad extracontractual del Estado, al paso que todavía hoy la Corte Suprema continúa siendo el juez de la actividad administrativa en materia de bienes públicos y en los litigios societarios⁴⁶.

De tal suerte que podemos observar que el derecho administrativo colombiano contempla un control mixto de la actividad de la administración pública, es decir, que no responde al modelo de control concentrado atribuido a un solo órgano, sino que, como queda visto, tanto el Consejo de Estado como la Corte Suprema ejercen funciones en este sentido. Por lo tanto, el modelo colombiano no es un simple derivado del francés de juez único especializado, sino que tenemos una regulación por derecho público y otra por derecho privado en cabeza de entes diferentes.

Adicionalmente, la doctrina colombiana de derecho administrativo de comienzos del XX no se basó exclusivamente en autores franceses como se ha sostenido insistentemente en la historiografía administrativista más consultada, pero poco contrastada. En efecto, encontramos en primer lugar la *recopilación de leyes y disposiciones administrativas* del año de 1901, en donde se mencionan autores españoles de la talla de COLMEIRO, ABELLA, SANTAMARÍA DE PAREDES, CUESTA MARTÍN y ADOLFO POSADA. Estos doctrinantes son utilizados para definir el derecho administrativo y para entender la moderna teoría de la administración⁴⁷. Situación que es muy importante, pues este texto es el primero que se publicó en Colombia en el siglo XX y con él podemos comprobar que al país no llegaban única y exclusivamente libros y autores franceses.

En el mismo sentido hallamos la revista jurídico-administrativa llamada *El Foro*, que se editó en el año de 1905, en la que encontramos una interesantísima alusión a la legislación y doctrina españolas y, en concreto, al Congreso Jurídico Español de 1886, en el que se discutió sobre la importancia del proceso de codificación administrativa. Este evento resaltó que dicho resultado se podía obtener “por medio de la codificación parcial, hecha oficialmente por materias, comenzando

45 NARANJO - GALVES, RODRIGO. *La reforma contencioso administrativa de 1914*, op. cit., pág. 34.

46 SANTOFIMIO - GAMBOA, JAIME ORLANDO. *Tratado de derecho administrativo*, T. I, op. cit., pág. 331.

47 OLARTE - CAMACHO, VICENTE. *Recopilación de leyes y disposiciones administrativas*. Bogotá. Imprenta La Luz. 1901. págs. 7-14.

por aquellas en que las leyes sean más completas y adelantadas y tengan mayor carácter sistemático⁷⁴⁸.

Este proceso estaba sometiéndose a debate en Colombia y durante el mismo se escucharon voces a favor y en contra. Una de las más resonantes fue, nuevamente, la de ADOLFO POSADA, autor que fundamentó la urgencia de tener un código administrativo para “evitar que las leyes sufran menos influencia de los partidos y situaciones políticas, y (que sí reciban) la de los trabajos doctrinantes que preparen la sistematización que hoy no existe del derecho administrativo”⁷⁴⁹.

Infortunadamente la presencia doctrinal española en las discusiones sobre la codificación administrativa no se reflejó finalmente en el modelo resultante adoptado y, con esto el proceso se pospuso varios años, ya que el primer código administrativo colombiano se expidió en el año 1913. Por esta razón el autor del artículo que comentamos, expresó con cierta desilusión que

Varios han sido los trabajos de codificación administrativa que se han propuesto a la consideración de nuestros congresos, pero que no han llegado a complementar una ley sobre la materia. El doctor DEMETRIO PORRAS, notable juriconsulto y muy autorizado publicista, presentó uno en 1884, que no fue discutido; luego en 1886 se elaboraron varios que no fueron siquiera abiertos al debate, y por último en 1904 el extinguido Consejo de Estado formuló un laborioso trabajo que tampoco mereció los honores de la discusión.

La legislación de carácter administrativo, entre nosotros, propiamente se halla incluida en otras codificaciones que rigen como tales, y así, el Código Político y Municipal, el de Policía, el de Elecciones y el de Instrucción Pública, materias todas que pertenecen al ramo administrativo, allí están más o menos regadas, sin constituir un conjunto armónico y concreto. Otras materias, como lo relacionado con caminos, correos, telégrafos, agricultura, estadística, civilización de indígenas, beneficencia, colonización, etc. son leyes dispersas, sin orientación conocida, y que necesitan verdadera labor para conocerse, y citarse en su aplicación⁵⁰.

Para concluir, es importante mencionar lo referente a las acciones que operaron en Colombia después de haber copiado en 1914 el modelo francés. En un primer momento que se extiende desde 1914 a 1941, los particulares poseían dos acciones para proteger sus derechos: La primera de ellas era la acción pública, con la que contaba toda persona a la que la administración pública le hubiera “violado el

48 GARCÍA, ALEJANDRO. “Nociones elementales de derecho administrativo”. Publicado en: *El Foro. Revista Jurídico-Administrativa*. Nos. 48 y 49. Bogotá. 1905. pág. 323.

49 *Ibid.*

50 *Ibid.* pág. 325.

derecho público representado en la Constitución o la ley⁵¹. La segunda acción era de carácter privado, ella podía instaurarla una “persona determinada, cuyos derechos civiles se ofendían con el acto acusado, produciéndose con ello doble violación del derecho público y del derecho privado. Esta condición emana directamente del hecho de que no puede haber derecho civil que no esté reconocido o garantizado en la ley sustantiva⁵². Posteriormente, encontramos un segundo momento que va desde 1941 hasta hoy, en el que se adoptaron plenamente las acciones francesas para proteger los derechos de los administrados. En el Código de 1941 se implementaron la acción de nulidad simple, que era calcada del recurso por exceso de poder, y la acción de plena jurisdicción que, como su nombre lo indica, provenía del recurso del pleno contencioso galo. En el año de 1984, se derogó el mencionado código y se implantó otro, que es el que todavía rige. En este se conservan estas dos acciones, con la única diferencia de que la de plena jurisdicción tomó el nombre de acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUILERA PEÑA, MARIO y VEGA CANTOR, RENÁN. *Ideal democrático y revolución popular*. Bogotá. Cerec. 1998.
- ARGÜELLO, ALCIBIADES y BUENAHORA, LUIS. *Derecho administrativo colombiano*. Bogotá. Talleres de Ediciones Colombia. 1927.
- BECERRA LÓPEZ, LUIS. *Apuntamientos de derecho administrativo colombiano*. Santa Marta. Imprenta Mogollón. Sin año de edición.
- CARO, MIGUEL ANTONIO. Mensaje presidencial del 20 de julio de 1898. Publicado en: *Obras completas*. T. VI. Discursos y documentos públicos. Edición oficial hecha bajo la dirección de Víctor E. Caro y Antonio Gómez Restrepo. Bogotá. Imprenta Nacional. 1932.
- CARREÑO, PEDRO MARÍA. *Apuntes sobre derecho administrativo*. Bogotá. Editorial Cromos. 1934.
- CONCHA, JOSÉ VICENTE. *Apuntamientos de derecho constitucional*. Bogotá. Librería Americana. 1912.
- GARCÍA, ALEJANDRO. “Nociones elementales de derecho administrativo”. Publicado en: *El Foro*. Revista Jurídico-Administrativa. Nos. 48 y 49. Bogotá. 1905.
- GOUBERT, PIERRE. *Historia de Francia*. Barcelona. Editorial Crítica. 1987.
- LEMAITRE ROMÁN, EDUARDO. *Rafael Reyes*. Biografía de un gran colombiano. Bogotá. Ediciones Espiral. 1967.
- MALAGÓN PINZÓN, MIGUEL. “El control de la administración pública en Colombia durante el siglo XIX y comienzos del XX”, en: *Revista de estudios Socio-Jurídicos*, vol. 9, n° 1, junio 2007.

51 BECERRA - LÓPEZ, LUIS. *Apuntamientos de derecho administrativo colombiano*. Santa Marta. Imprenta Mogollón. Sin año de edición. pág. 174.

52 CARREÑO, PEDRO MARÍA. *Apuntes sobre derecho administrativo*. Bogotá. Editorial Cromos. 1934. págs. 256-257.

- MARTIRE, EDUARDO. *La Constitución de Bayona entre España y América*. Madrid. Centro de Estudios Constitucionales. 2000.
- MARTIRE, EDUARDO. la ineluctable pérdida de los dominios españoles de América. Publicado en: *Revista de Historia del Derecho*. n° 23. Buenos Aires. Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho. 1995.
- MONTAÑA PLATA, ALBERTO. *Dimensión teórica de la jurisdicción contencioso administrativa en Colombia*. Bogotá. Universidad Externado de Colombia. 2005.
- NARANJO GALVES, RODRIGO. “La reforma contencioso administrativa de 1914”. Publicado en: *Revista de Estudios Socio-Jurídicos*. Volumen 3. n° 1. Universidad del Rosario. Bogotá. 2001.
- OLARTE CAMACHO, VICENTE. *Recopilación de leyes y disposiciones administrativas*. Bogotá. Imprenta La Luz. 1901.
- PHELAN, JOHN LEDDY. “El origen de la idea de Latinoamérica”. Publicado en: *Ideas en torno de Latinoamérica*. Vol. I. México. UNAM. 1986.
- PINZÓN RAMOS, MARTÍN ALONSO. *Andrés Bello Jurisconsulto*. Santiago de Chile. Editorial Universitaria. 1982.
- RESTREPO PIEDRAHÍTA, CARLOS. *Constituciones políticas nacionales de Colombia*. Bogotá Universidad Externado de Colombia. 2003.
- RIDLEY, JASPER. *Maximiliano y Juárez*. México. Javier Vergara Editores. 1995.
- RODRÍGUEZ PIÑERES, EDUARDO. *Constitución y leyes usuales de Colombia*. Bogotá. Librería Colombiana. 1939.
- RODRÍGUEZ PIÑERES, EDUARDO. *Estudio crítico a la ley colombiana sobre la jurisdicción de lo contencioso-administrativo*. Bogotá. Librería Americana. 1914.
- RODRÍGUEZ PIÑERES, EDUARDO. “Relaciones entre los poderes judicial y legislativo”. Publicado en: *Por el Reinado del Derecho*. Bogotá. Imprenta de la Luz. 1927.
- RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, LIBARDO. “Un siglo de derecho administrativo en Colombia”. Publicado en: *El derecho público a comienzos del siglo XXI*. Madrid. Civitas. 2003.
- ROMERO, JOSÉ LUIS. *Situaciones e ideologías en América Latina*. Medellín. Editorial Universidad de Antioquia. 2001.
- SAMPER, JOSÉ MARÍA. *Derecho público interno de Colombia*, Bogotá. Temis. 1982.
- URUETA AYOLA, MANUEL SANTIAGO. “El Consejo de Estado”. Publicado en: *Revista de la Universidad Externado de Colombia*. Vol. XVII. n° 2. Bogotá. 1976.
- VALENCIA VILLA, HERNANDO. *El inconstitucional*. Bogotá. Universidad de Los Andes. 1982. *Nueva Historia de Colombia*. Tomo I. 1886-1946. Bogotá. Editorial Planeta. 1989.
- VALENCIA ZEA, ARTURO. *Derecho civil*. T. I. Parte General y Personas. Bogotá. Editorial Temis. 1972.
- VELÁSQUEZ TURBAY, CAMILO. *Derecho constitucional*. Bogotá. Universidad Externado de Colombia. 1998.

