



COMUNICACIÓN DEL INSTITUTO INTERNACIONAL DE DERECHO
ADMINISTRATIVO-IIDA, CON OCASIÓN DEL BICENTENARIO DEL CONSEJO DE ESTADO DE
COLOMBIA

Señor Presidente y demás Honorables Consejeros de Estado de Colombia:

Con ocasión de la celebración del bicentenario de la creación del Consejo de Estado de Colombia, los miembros del Instituto Internacional de Derecho Administrativo -IIDA, institución de carácter académico y científico, conformada por un número importante de profesores y tratadistas de la materia en diversos países de Europa y América, algunos de los cuales se encuentran presentes en este magno evento como invitados o como anfitriones por ser miembros actuales del Consejo de Estado de Colombia, quieren, por mi conducto, expresar su vinculación a esta magna fecha que tiene un especial significado en la historia de Colombia.

Hace doscientos años, el Libertador Simón Bolívar, en medio de sus preocupaciones como Capitán General de los ejércitos de Venezuela y de la Nueva Granada, que enfrentaban la expedición de la reconquista lanzada por el Imperio Español, y su ilusión de consolidar la independencia de los pueblos de esta parte del mundo, declarada unos años atrás, decidió diseñar la conformación de un Estado que reuniera a las diversas provincias de la época, que no lograban emerger como verdaderos Estados por su afán de ser ellas mismas, a su vez, independientes.

Dentro de la concepción de ese nuevo Estado, junto a otras estructuras básicas para su funcionamiento, Bolívar concibió una institución a la que denominó Consejo de Estado, a semejanza de la que había creado Napoleón en Francia, apenas dieciocho años atrás, como una de las instituciones que conformaban el gobierno del nuevo Estado francés producto de la Revolución.

Ese cuerpo, concebido como un apoyo para el gobierno, conformado por miembros de diferentes sectores sociales ante la imposibilidad de tener en el momento un órgano legislador, se mantiene hoy como una de las instituciones fundamentales del actual Estado democrático de derecho colombiano, a pesar de las diversas vicisitudes que durante su primer siglo de existencia lo llevaron a tener una vida inestable dentro de la estructura del Estado.

El Consejo de Estado supo sobreponerse a esas vicisitudes, hasta llegar a convertirse en una institución permanente y característica de la organización política de Colombia al comenzar su segundo siglo de existencia, con ocasión de la puesta en funcionamiento de la jurisdicción especializada de lo contencioso administrativo a comienzos del siglo XX, de la cual se convirtió en su tribunal supremo a partir de 1914, calidad que le fue permitiendo, por medio de su jurisprudencia, constituirse en el motor principal del proceso de formación y desarrollo del derecho administrativo en este país.

Por eso, para la comunidad jurídica internacional del derecho administrativo la presencia del Consejo de Estado de Colombia desde el comienzo de su vida republicana hace dos siglos y su permanencia ininterrumpida desde hace más de un siglo, constituyen un fenómeno digno de destacar, en primer lugar, en el marco de las Américas en la medida de que constituye el único ejemplo de esa institución en esta región, pero, además, en el concierto universal, en el cual la presencia y actividad de las instituciones que reflejan este modelo, inicialmente con funciones consultivas y su posterior evolución hacia el control como juez del Estado, independientemente de la denominación que adopten, continúa reafirmandose como una necesidad cada vez más sentida de las sociedades democráticas.

De otra parte, desde la perspectiva de la filosofía del control, el Consejo de Estado de Colombia ha sabido asimilar progresivamente el cambio que se ha venido produciendo en la concepción y entendimiento de la esencia del control jurisdiccional de la actividad del Estado, en el sentido de que, de una primera etapa en la cual se consideraba que el centro del control era la Administración, se ha venido evolucionando hacia la consideración de que el centro filosófico de dicho control es la persona como parte integrante de la comunidad estatal, con su libertad y sus derechos, para garantizar su vida digna frente al riesgo de los excesos y arbitrariedades de las autoridades.

En relación con la evolución general que puede apreciarse desde la perspectiva del derecho comparado, también vale la pena destacar las características propias que el Consejo de Estado colombiano ha venido diseñando y que lo diferencian del Consejo de Estado francés, que estuvo presente en la inspiración del Libertador al crearlo y que ha sido su principal modelo de referencia a través de su vida bicentenaria. Al respecto, desde la mirada internacional se aprecian especialmente las siguientes características diferenciadoras:

En primer lugar, respecto de la naturaleza de la institución y su ubicación dentro de la estructura del Estado, si bien durante el siglo XIX, en los períodos en que existió constitucionalmente, el Consejo de Estado formaba parte del gobierno, desde su restablecimiento definitivo en 1914 y hasta la actualidad, ha estado orgánica y funcionalmente ubicado dentro de la rama judicial del poder público. Así se desprende especialmente del hecho de que el restablecimiento del Consejo de Estado en ese momento se hizo para reemplazar al Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo que se había creado en 1913 como tribunal de justicia y órgano superior de la jurisdicción administrativa, con el mismo régimen de la Corte Suprema de Justicia. Esa naturaleza de órgano judicial ha sido ratificada en los diversos estatutos de la jurisdicción administrativa y de manera indiscutible en la Constitución Política de 1991, que incluye expresamente a la jurisdicción administrativa dentro de la rama judicial del poder público.

En segundo lugar, desde la perspectiva del origen de los miembros del Consejo de Estado, se destaca que desde mediados del siglo XX su designación se separó de las competencias de los órganos legislativo y ejecutivo, para entregársela a la misma corporación por medio del mecanismo de la cooptación, al igual que para la designación de los miembros de la Corte Suprema de Justicia, lo cual, sin duda, contribuyó a la mayor autonomía de quienes deben tomar las decisiones de más importancia en la administración de justicia.

En tercer lugar, en contraste con el Consejo de Estado francés y, en general, con los países europeos que aplican el sistema de órganos que ejercen al mismo tiempo funciones consultivas y jurisdiccionales, en Colombia desde su restauración en 1914 y luego, con algunas intermitencias

pero de manera definitiva desde 1945, la organización interna del Consejo de Estado se ha caracterizado por la separación orgánica y funcional entre los magistrados y salas que ejercen las funciones jurisdiccionales y los consejeros y salas que ejercen las funciones consultivas, lo cual ha contribuido desde el comienzo a la transparencia en la garantía del derecho fundamental al debido proceso por la independencia e imparcialidad en el ejercicio de las funciones jurisdiccionales. A este respecto, vale la pena recordar que en el derecho europeo era común, hasta hace apenas algunos años, que en los Consejos de Estado no estuvieran claramente separadas las funciones consultivas de las contenciosas, hasta que la Corte Europea de Derechos Humanos intervino en el tema con ocasión del fallo *Procola contra Luxemburgo*, de 18 de septiembre de 1995, al decidir que el hecho de que los mismos miembros del Consejo de Estado de Luxemburgo que habían dado su opinión respecto de un asunto en ejercicio de la función consultiva fueran también quienes juzgaran la validez del acto en cumplimiento de la función jurisdiccional, había dado lugar a la violación del derecho de toda persona a que su causa sea resuelta por un tribunal independiente e imparcial. Como consecuencia de este fallo, Luxemburgo se vio en la necesidad de modificar la estructura de su jurisdicción administrativa y en otros países como Francia, Holanda y Bélgica se han producido reformas a sus Consejos de Estado en orden a garantizar que exista clara separación orgánica y funcional en el ejercicio de las funciones consultivas y jurisdiccionales.

Finalmente, también vale la pena destacar que la jurisprudencia del Consejo de Estado colombiano, si bien ha tenido tradicionalmente a la jurisprudencia del Consejo de Estado francés como su principal referente, en diferentes temas ha venido delineando posiciones jurisprudenciales autóctonas o que encuentran su referencia en la jurisprudencia de otros países como España o Estados Unidos, o aun en la jurisprudencia de las Cortes internacionales. Tales son los casos, a título de ejemplo, de la jurisprudencia producida alrededor de la figura autóctona de la pérdida de investidura de los congresistas, diputados y concejales; la eliminación progresiva de la excepción de los llamados actos de gobierno como objeto de control para someterlos al control pleno del Consejo de Estado; el control de la actividad reguladora del Estado en virtud de la gran importancia de esa función en los últimos tiempos; la progresiva extensión del control jurisdiccional de las actuaciones administrativas discrecionales; la jurisprudencia sobre la actividad contractual del Estado, que ha venido adquiriendo cada día mayor importancia en virtud del progresivo aumento de recursos estatales ejecutados por medio de ese instrumento jurídico y el consecuente aumento de la normatividad a la que es sometida dicha actividad; la ampliación de los casos de responsabilidad objetiva del Estado, aunque conservando todavía en buena parte el título de la falla del servicio como fuente de dicha responsabilidad, así como las diversas formas de lograr la responsabilidad integral de las víctimas de las actuaciones ilegítimas o de las omisiones de las autoridades.

De esta manera, el Instituto Internacional de Derecho Administrativo ha querido dejar su testimonio y su visión sobre la presencia y relevancia del Consejo de Estado de Colombia en el escenario internacional, al cumplir doscientos años de su creación, al mismo tiempo que expresa su confianza en que la institución continuará contribuyendo al desarrollo del derecho administrativo nacional y comparado.

De los Honorables Consejeros de Estado,

Libardo RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ

Presidente