

## LA ACTIVIDAD CONSTITUCIONAL DEL CONSEJO DE ESTADO COLOMBIANO

*Lina Marcela Escobar Martínez \**  
Pontificia Universidad Javeriana\*\*

### RESUMEN

Este artículo es el segundo producto dentro del proyecto de investigación “La modulación de sentencias por parte del Consejo de Estado colombiano”, adelantado en la línea de justicia constitucional y sociedad, del grupo “Estudios de derecho público” de la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Pontificia Universidad Javeriana y es realizado en conjunto con los estudiantes: CAROLINA PORRAS, DANIEL GUILLERMO CARRILLO, SANTIAGO OCHOA, MARÍA JOSÉ ROMERO Y JUAN PABLO SARMIENTO, quienes con su esfuerzo, dedicación, y sobre todo con su creatividad, enriquecieron el planteamiento inicial del proyecto, obligándonos a pensar en conjunto sobre nuevas hipótesis, aprendiendo y desaprendiendo concepciones del derecho.

Este artículo plasma entonces las ideas y los análisis realizados conjuntamente acerca de la actividad de modulación del Consejo de Estado colombiano, práctica que como sabemos no ha sido reconocida, pero que no por ello es inexistente. El artículo en su primera parte ubica constitucionalmente al Consejo de Estado como órgano de decisión judicial tanto bajo la Constitución de 1886 como de 1991, y en la segunda parte, señala algunas de las manifestaciones de la actividad judicial que realiza, tanto en materia de modulación de sentencias, como en la forma de citación de sus precedentes y los de otras cortes.

*Fecha de recepción:* 17 de abril de 2006  
*Fecha de aceptación:* 2 de mayo de 2006

---

\* Abogada de la Universidad Pontificia Bolivariana, Magíster en Derecho Público de la Universidad Externado de Colombia, Magíster en Derecho Constitucional y Parlamentario de la Universidad Complutense de Madrid, Doctora en Derecho de la Universidad del País Vasco, Profesora Investigadora de la Pontificia Universidad Javeriana – Bogotá, Directora del grupo de investigación “Estudios de Derecho Público” reconocido por Colciencias, categoría A

\*\* Calle 40 # 6-23, piso 6°. Bogotá-Colombia. Facultad de Ciencias Jurídicas.

Para la elaboración de este artículo se realizó un rastreo jurisprudencial bastante exhaustivo de todas las sentencias del Consejo de Estado que han resuelto las acciones de nulidad por inconstitucionalidad desde 1945 hasta el año 2005, las fichas resumen están en el banco de datos del grupo de investigación y sólo se transcriben los apartes literales que se han considerado más ilustrativos para este artículo.

**Palabras clave:** Consejo de Estado, sentencias moduladas, activismo judicial.

## **CONSTITUTIONAL ACTIVITY OF THE COLOMBIAN COUNCIL OF STATE**

### **ABSTRACT**

*This article is the second result of the research project “The modulation of the Colombian council judgments” that has been carried out by the “Studies group on public law” within the research line called “Constitutional justice and society” in Pontificia Universidad Javeriana. The project has been accomplished in cooperation with the students CAROLINA PORRAS, DANIEL GUILLERMO CARRILLO, SANTIAGO OCHOA, MARÍA JOSÉ ROMERO y JUAN PABLO SARMIENTO, whom with their effort, commitment, and creativity improved de initial arguments of this project and forced us to think in new hypothesis, learning and unlearning our conceptions about law.*

*This article reflects the ideas and analysis about modulation of the Colombian state council judgments, which is a practice that has not been explicitly recognized but has existed since long ago. In its first part, the article tries to locate de state council as a part of the judiciary under the 1886 Constitution, as well as under the actual Constitution. In the second part, it shows the judicial activities carried out by the state council; judgment modulation and the way this tribunal has quoted and used its judgments and the ones of other Colombian high courts are studied in this part. For this article an exhaustive search of constitutionality judgments issued by the state council was necessary between 1945 and 2005. The abstract of these judgments are in the files of the “Studies group on public law” and only the relevant abstracts have been transcribed.*

**Key words:** state council, modulated judgments, judicial activism.

## SUMARIO

1. UBICACIÓN CONSTITUCIONAL DEL CONSEJO DE ESTADO
2. EL CONSEJO DE ESTADO COLOMBIANO. DE LA ACTIVIDAD AL “ACTIVISMO” JUDICIAL
  - 2.1. El Consejo de Estado como agente modulador de sentencias
  - 2.2. Actividad judicial del Consejo de Estado como agente de control de constitucionalidad en asuntos de límites al poder ejecutivo por su competencia
  - 2.3. Actividad judicial del Consejo de Estado como agente de control de constitucionalidad en asuntos de contenido de orden público económico
  - 2.4. Actividad judicial del Consejo de Estado como agente de control de constitucionalidad en asuntos de autonomía de los entes territoriales
  - 2.5. Manejo de la jurisprudencia como elemento de argumentación por parte del Consejo de Estado
    - 2.5.1. Citas de presunción
    - 2.5.2. Cita directa

## A MODO DE CONCLUSIÓN

## BIBLIOGRAFÍA

### 1. UBICACIÓN CONSTITUCIONAL DEL CONSEJO DE ESTADO

El Consejo de Estado colombiano aparece en la organización del poder público como un cuerpo estrictamente consultivo de los asuntos de la administración. La Constitución de 1886 señaló en el ordinal 3 del artículo 141 como una de las atribuciones del Consejo la de,

“decidir sin ulterior recurso las cuestiones contencioso administrativas si la ley estableciera esta jurisdicción”.

De este modo se abrió al Consejo de Estado el carácter de tribunal supremo de lo contencioso administrativo, en forma condicionada por ser la ley la que debía regular esta jurisdicción. Fue así como la Ley 27 de 1904 le dio algunas funciones de este carácter, en relación con las ordenanzas departamentales, posteriormente en el año de 1905, se suprimió el Consejo de Estado que sólo se restablecería hasta el año de 1914, año en el cual se le asignó la función, de forma incondicionada, de ser cabeza de la jurisdicción contencioso administrativa, que había sido creada un

año antes en cumplimiento de lo ordenado por el artículo 42 del Acto Legislativo 3 de 1910, que estatuyó: “la ley establecerá la jurisdicción contencioso administrativa”<sup>1</sup>.

Dicha orden constitucional se cumplió mediante la Ley 130 de 1913 donde se habló del tribunal supremo de lo contencioso administrativo, sin definir al Consejo de Estado como tal, pero de la cual se deducía que se refería a este tribunal. Sin embargo la mencionada ley fue declarada inconstitucional e inconveniente por la Corte Suprema de Justicia, y sólo mediante el Acto Legislativo de Septiembre de 1914 se le devolvió la constitucionalidad<sup>2</sup>.

Los anteriores eventos justificaron la ubicación del Consejo de Estado, a pesar de que su función más importante era la jurisdiccional, en un título diferente al de la administración de justicia, formando uno especial denominado “Del Consejo de Estado”<sup>3</sup>.

En un principio, la competencia del Consejo de Estado limitó a la revisión de los actos del gobierno o de los ministerios, que no eran de la clase de los sometidos a la jurisdicción de la Corte Suprema de Justicia por el artículo 41 del Acto Legislativo 3 de 1910, cuando sean contrarios a la Constitución o la ley o lesivos de derechos civiles<sup>4</sup>.

Posteriormente, el artículo 62 del Código Contencioso Administrativo de aquel entonces, Ley 167 de 1941, dispuso una competencia general del Consejo de Estado y tribunales administrativos para conocer de las acusaciones contra decretos, resoluciones y otros actos de gobierno por motivos de inconstitucionalidad o ilegalidad. Sin embargo, mediante sentencia del 7 de julio de 1942 la Corte Suprema de Justicia declaró la inexecutable del artículo 62 del Código Contencioso Administrativo, en lo que se refería a competencia y jurisdicción del Consejo de Estado para conocer de la inconstitucionalidad de los decretos dictados por el gobierno<sup>5</sup>.

Así entonces, hasta la reforma constitucional de 1945, era resorte de la Corte Suprema de Justicia el conocimiento de acusaciones formuladas, respecto a los decretos del gobierno cuando se fundaba en inconstitucionalidad<sup>6</sup>, es decir, que sólo

---

1 COPETE LIZARRALDE, ÁLVARO, *Lecciones de derecho constitucional colombiano*, Bogotá 1957, pág. 348.

2 YUNES MORENO, DIEGO, *Derecho constitucional colombiano*, Bogotá 1997, pág. 336.

3 *Supra.*, pág. 349.

4 TASCÓN, TULIO ENRIQUE, *Derecho constitucional colombiano*, Bogotá, 1936, pág. 256.

5 GALINDO VACHA, JUAN CARLOS, *Lecciones de derecho procesal administrativo*, Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Jurídicas, colección *Discentibus auxilia*, 1, vol. I, Bogotá, 2004 pág. 459.

6 COPETE LIZARRALDE, ÁLVARO, *op. cit.*, pág. 450.

a partir de la reforma constitucional se adscriben, de manera precisa y clara, al Consejo de Estado los juicios relativos a los decretos del gobierno acusados por inconstitucionales<sup>7</sup>, exceptuando los dictados por autorizaciones al gobierno para celebrar contratos, negociar empréstitos, enajenar bienes nacionales y ejercer otras funciones dentro de la órbita constitucional, de acuerdo con leyes especiales que le confieren los adecuados poderes, excluyendo también el caso de la situación jurídica creada cuando el presidente obra en virtud de facultades extraordinarias, que el Congreso le otorgare, por los motivos que la Constitución ha consagrado y en casos de estado de sitio<sup>8</sup>.

Sobre el control constitucional que le correspondía al contencioso administrativo, el Consejo de Estado estableció por primera vez doctrina con las siguientes palabras:

“.../ Al Consejo de Estado y a los jueces en general, inaplicando las leyes. Ordenanzas o acuerdos municipales que sean incompatibles con la Constitución como una prolongación del control constitucional expresado, existe dentro de la legislación colombiana la capacidad legal del organismo llamado contencioso administrativo de anular actos del gobierno que violan la Constitución y la ley. En definitiva a la rama jurisdiccional está encomendado el elevadísimo fin de velar y hacer cumplir el control constitucional y legal de salvaguardar así las instituciones del gobierno republicano, representativo y democrático.

Así se garantiza que ninguno de los tres poderes del poder público arrase a los otros, degenerando en dictadura ejecutiva, legislativa o judicial. El control de dicho combate a la dictadura y a la arbitrariedad mantiene y debe mantener el equilibrio del país<sup>9</sup>.

---

7 La competencia dada al Consejo de Estado para conocer los asuntos de constitucionalidad generó múltiples tensiones entre la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, situación que también se reflejó en la doctrina de la época, prueba de ello son las siguientes afirmaciones: para el autor SÁCHICA, la reforma fue inapropiada considerando que la competencia del contencioso administrativo “es para apreciar la legalidad o ilegalidad de los actos administrativos, no su exequibilidad por razones constitucionales, pues ésta es de la jurisdicción de la Corte Suprema de Justicia, por declaración expresa de la Corte misma, lo que analiza en estas demandas el contencioso es un acto de la administración, y lógicamente, la primera referencia o confrontación debe hacerla con los preceptos que condicionan el ejercicio de la función respectiva al encontrarlo ilegal, naturalmente también es inconstitucional, pero para los efectos buscados basta con la declaración de ilegalidad. Todo acto administrativo ilegal es de suyo inconstitucional, y por consiguiente la declaración de ilegalidad nada agrega y es inconstitucional simultáneamente porque la Constitución sujeta toda la acción administrativa a lo que disponga previamente la ley”; SÁCHICA, LUIS CARLOS, *op. cit.*, pág. 582.

8 PÉREZ, FRANCISCO DE PAULA, *Derecho constitucional colombiano*, Bogotá, 1961. pág. 451.

9 Consejo de Estado, salvamento de voto del consejero ANTONIO JOSÉ PRIETO, S. de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 11 de marzo de 1955, *Anales de Consejo de Estado*, LXI del 382 al 386 pág. 243.

La citada jurisprudencia llama la atención por su contenido, viendo que el máximo tribunal de lo contencioso administrativo reconoció su poder de guarda de la Constitución como juez de constitucionalidad de actos administrativos contrarios a la Constitución, pero enmarcado dentro de un concepto absolutamente legalista y positivista, pues, como sabemos, la Constitución carecía para entonces de valor de normativo y era considerada una simple declaración ideológica y política que sólo servía como pauta interpretativa al momento de resolver una controversia jurídica. Esto se materializa en las argumentaciones dadas en las sentencias para verificar la constitucionalidad o no de una disposición legal, en donde lo que realmente se hacía era una comparación entre dos disposiciones legales de diferente rango, para luego concluir que una de ellas era inconstitucional por los motivos que la Corte consideraba pertinentes en cada caso<sup>10</sup>. Sin embargo, el alcance de esta posición jurisprudencial de gran elocuencia y avance se ve opacada por su portador, el cual fue un salvamento de voto de una sentencia de nulidad y restablecimiento del derecho.

La competencia del Consejo de Estado en la Constitución de 1886, fue regulada en los artículos 136 a 141, donde se estableció una estrecha relación con la rama legislativa y ejecutiva; con la primera, tenía el Consejo la atribución de preparar códigos, los cuales entraban a estudio del Congreso, teniendo éste la capacidad de negar, admitir o reformar los proyectos del Consejo de Estado, como si fuese iniciativa de uno de sus propios miembros. No hubo confusión de estos dos poderes, sino una función de cooperación provechosa que contribuye al ejercicio de las funciones del legislativo<sup>11</sup>; asimismo el legislativo fue el encargado de realizar la elección de los consejeros de ternas enviadas por el presidente de la república como lo dispuso el segundo inciso del artículo 136 de la Carta.

Con la rama ejecutiva el Consejo de Estado tuvo relación en el siguiente sentido: los ministros del despacho tenían la facultad de intervenir en las deliberaciones con voz pero sin voto, lo cual aseguró que los consejeros fueran independientes. Con el mismo objetivo se determinaron ciertas incompatibilidades para que ningún miembro de la corporación fuera sometido al ejecutivo o al legislativo<sup>12</sup>.

---

10 Magistrados doctor PEDRO CASTILLO PINEDA y RAMÓN MIRANDA. En su salvamento de voto a la sentencia de la Corte Suprema de Justicia colombiana del 10 de abril de 1947, MP AGUSTÍN GÓMEZ PRADA, *Gaceta Judicial*, t. 62, pág. 15. y la sentencia que evidencia esta situación es la del 9 de octubre de 1924, MP doctor LUZARDO FORTOUL.

11 PÉREZ, FRANCISCO DE PAULA, *Derecho constitucional colombiano*, colección Profesores, Pontificia Universidad Javeriana, 6ª edición. 1992, pág. 363.

12 *Ibidem* pág. 364.

Con la misma rama del poder público, en virtud del artículo 141 de la Carta de 1886, el Consejo debía dar concepto cuando le sean solicitados en virtud de lo que dispongan al respecto la Constitución y la ley. Los casos en los que se requerían dichos dictámenes consistían en: convocar al Congreso a cesiones extraordinarias (art. 113), declarar turbado el orden público (art. 117), permitir el tránsito de tropas extranjeras y permitir la estación de buques extranjeros en aguas de la nación (num. 10 y 11 del art. 115 CN), y finalmente para que el consejo de ministros puedan abrir créditos extraordinarios (art. 207).

La Ley 167 de 1951 (Código Contencioso Administrativo vigente hasta 1980), en su artículo 24 numeral 4, dispuso que dichos dictámenes no serían obligatorios para el gobierno, incluso parte de su articulado fue declarado inconstitucional en donde se decía que,

“excepto en el caso del ordinal cuarto (ordinal que se refería al concepto que se debía rendir sobre la apertura de créditos adicionales o extraordinarios) cuando el dictamen fuera adverso a la apertura del crédito”,

consideró la Corte Suprema de Justicia contrario al artículo 137 de la Constitución, y entendió que la labor consultiva del Consejo de Estado consiste en dar conceptos y opiniones, donde no cabe fuerza coercitiva y su efecto será ilustrativo y corresponde al gobierno en su autonomía calificar el dictamen y admitirlo o rechazarlo.

Continuando con la exposición de la jurisdicción del Consejo de Estado, encontramos que la forma de elección de los consejeros, fue criticada por considerar que la participación del Presidente de la República en la formación de las ternas era peligrosa por ser contraria al principio de separación de poderes, amenaza considerada también por la función consultiva y por ser el supremo tribunal de lo contencioso administrativo, funciones que podían ser afectadas por este método de elección<sup>13</sup>.

En otro punto, la reforma constitucional de 1945 dispuso la división en salas y secciones, cuyas funciones serían determinados por el legislador junto con su integración y el número de consejeros que tendría cada una. Dispuso el artículo 137 último inciso y el artículo 21 del Código Judicial, que los miembros de cada sala serían nombrados por el gobierno nacional<sup>14</sup>, siendo contrario y lesivo, desde nuestro punto de vista, al principio de división de poderes, pero justificado por la ausencia de

---

13 PÉREZ, FRANCISCO DE PAULA, *op. cit.*, pág. 365.

14 *Ibidem*, pág. 367.

un órgano administrador de la carrera judicial independiente que hiciera parte de la rama judicial.

El Consejo de Estado además tuvo la facultad de dictarse su propio reglamento, acto que gozaba de especial protección porque aseguró que sólo tenía por límite la Constitución y la ley, debiendo amoldarlo a ellas, pero sin someterlas a revisión de otras autoridades y sin que se requiera ulterior aprobación de otras entidades<sup>15</sup>.

En definitiva, encontramos que el Consejo de Estado adquiere competencia luego de una gran agitación institucional, y con una evidente renuencia por la Corte Suprema de Justicia de permitir que esta atribución fuera dada al contencioso administrativo, siendo sólo concretada definitivamente en la reforma constitucional de 1945, reforma que mantuvo al Consejo de Estado en su naturaleza intermedia, con un título autónomo y régimen propio; quizás similar resistencia hizo la Corte Suprema a la aparición de la Corte Constitucional en 1991 por significar ambas reformas institucionales, la pérdida de una competencia significativa, como lo es la guarda de la Carta Fundamental<sup>16</sup>.

En la actualidad la regulación acerca del Consejo de Estado se encuentra consagrada en el artículo 236 de la Constitución Política de 1991, integrado a la rama judicial aun cuando conserva sus funciones consultivas del gobierno y le es reconocida completamente su naturaleza de órgano judicial, mas como vimos, no era así, previa a la reforma constitucional de 1991, este órgano gozaba de un título propio y de una naturaleza intermedia entre el poder judicial y el poder ejecutivo como consultor de este último.

---

15 *Supra.*, pág. 364.

16 Así ocurrió en la propuesta del Congreso de crear una Corte Constitucional en Colombia en 1968. Al respecto véase a GONZÁLEZ JÁCOME, JORGE, “¿Para qué una Corte Constitucional en la Colombia de 1968? Reflexiones en torno a la tensión de los poderes públicos”, en SANÍN, RICARDO (comp.), *Justicia constitucional. El rol de la Corte Constitucional en el estado contemporáneo*, Bogotá, 2006.

## **2. EL CONSEJO DE ESTADO COLOMBIANO. DE LA ACTIVIDAD AL “ACTIVISMO” JUDICIAL**

### **2.1. El Consejo de Estado como agente modulador de sentencias**

En la actualidad, es común encontrar cómo la modulación de sentencias<sup>17</sup> por el juez constitucional ha sido origen y objeto de múltiples controversias, muchas de las cuales, en el fondo, se pueden identificar con intenciones políticas y otras, aunque no tantas, con enriquecedoras discusiones jurídicas sobre la interpretación, alcance y contenido normativo de las disposiciones enjuiciadas. Por tal motivo dedicamos un espacio con el fin de ilustrar la actividad judicial del Consejo de Estado como agente de control constitucional y en especial la práctica de la modulación, ya que las tensiones entre las diferentes ramas del poder suelen identificarse en dos líneas generales: una constituida por las disputas interpretativas y el querer definir con carácter de cosa juzgada constitucional el significado de una disposición; y la segunda línea, integrada por un conflicto de poder entre los diferentes órganos estatales, lo que supone una definición diferente del principio de separación de poderes en nuestro medio, y más ahora, cuando se tiende a la concentración de poderes alrededor del poder ejecutivo.

Así pues, con el objetivo de identificar las formas de modulación de sentencias que realiza el Consejo de Estado colombiano, se realizó una investigación a lo largo de un año y medio en donde se analizaron las sentencias que daban respuesta a las acciones de nulidad por inconstitucionalidad adelantadas ante dicho órgano, durante el período de 1945 a 2005.

---

17 Sobre la teoría de la modulación de sentencias véanse entre otros: EZQUIAGA GANUZAS, FRANCISCO JAVIER, “Diez años de fallos constitucionales —sentencias interpretativas y poder normativo del tribunal constitucional—”, en: *Revista Vasca de Administración Pública*, n° 31, 1991; LAFUENTE BALLE, JOSÉ MARÍA, *La judicialización de la interpretación constitucional*, Colex, Madrid, 2000; ZAGREBELSKY, GUSTAVO, “La Corte Constitucional y la interpretación de la Constitución”, en *División de poderes e interpretación (Hacia una teoría de la praxis constitucional)*, Tecnos, Madrid, 1987; PIBERNAT DOMÉNECH, XAVIER, “La sentencia constitucional como fuente de derecho”, en: *Revista de Derecho Político*, n° 24, 1987; SÁNCHEZ SÁNCHEZ, ABRAHAM, *Sentencias interpretativas y control de constitucionalidad en Colombia*, Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez, Bogotá, 2005; OLANO GARCÍA, HERNÁN ALEJANDRO, *Interpretación y dogmática constitucional*, Ediciones Doctrina y Ley, Bogotá, 2005; ESCOBAR MARTÍNEZ, LINA MARCELA, “El poder normativo del Consejo de Estado y la Corte Constitucional colombiana”, en: *Historia, narración y derecho, reportes de investigación*, JAVEGRAF, Bogotá, 2006.

Como resultado de la investigación se observa que aunque el Consejo de Estado en ninguna de sus sentencias hace alusión a la técnica de las sentencias o decisiones interpretativas, en algunos de sus fallos se encuentran claramente identificables las condiciones para catalogar la decisión adoptada por dicha corporación como interpretativa<sup>18</sup>, arrojando como resultado en su mayoría, sentencias manipulativas de carácter reductor<sup>19</sup> y eventualmente algunas de carácter aditivo<sup>20</sup> y sustitutivo<sup>21</sup>.

Es de anotar, que el análisis jurisprudencial en materia de modulación de las sentencias del Consejo de Estado es aun más complejo que el de las emitidas por la Corte Constitucional, esto en virtud de que si tan sólo se comparara la disposición acusada y el fallo, muchas sentencias contendrían decisiones interpretativas en cuanto a la forma, puesto que los fallos en su mayoría declaran la nulidad por inconstitucionalidad de una parte de la disposición o de la totalidad de un párrafo, con lo cual podría pensarse que nos encontramos en presencia de una sentencia interpretativa manipulativa, por cuanto elimina, adiciona o sustituye normas. No obstante, esta primera apreciación sólo conduce a un error, ya que la mayoría de estas sentencias eliminan apartes de los decretos en los que el ejecutivo ha desbordado las competencias asignadas. Así, aunque formalmente parecieran ser todas decisiones interpretativas, tan sólo algunas de ellas lo son en realidad.

---

18 Las sentencias interpretativas han sido definidas como aquéllas en las que los tribunales constitucionales no se limitan a declarar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la norma impugnada, sino a excluir algunas de las interpretaciones posibles o a excluir todas ellas menos una, que es la que se declara conforme a la Constitución. Véanse entre otros, PÉREZ ROYO, J., *Las fuentes del derecho*, Madrid, 1985, pág. 46, LAFUENTE BALLE, J.M., *La judicialización de la interpretación constitucional*, Madrid, 2000; ZAGREBELSKY, G, “La Corte Constitucional y la interpretación de la Constitución”, en *División de poderes e interpretación (hacia una teoría de la praxis constitucional)*, Madrid, 1987.

19 Son aquellas sentencias que como consecuencia de la declaración de inconstitucionalidad de una parte del contenido normativo que deriva conjuntamente de un texto y sin afectarlo, conllevan una reducción de la extensión del contenido normativo. Dicha reducción se produce en el ámbito de aplicación del precepto, considerándose así constitucionalmente inaplicable en alguno de los supuestos en él contemplados genéricamente; o bien en las consecuencias jurídicas previstas en el propio precepto. El fallo de este tipo de sentencias puede adoptar diversas formas, las más frecuentes suponen la declaración de inconstitucionalidad del precepto “en cuanto incluye”, “en cuanto es aplicable”, “en la parte en que prevé” o “en la parte en que no excluye” su aplicación a cierto supuesto, o en general cierta norma. Véase entre otros: DÍAZ REVORIO, F.J., *Las sentencias interpretativas del Tribunal Constitucional*, Valladolid, 2001, pág. 136.

20 Son aquellas que aparentemente declaran la inconstitucionalidad de una disposición por no prever determinado supuesto indicado por el tribunal en su decisión, supuesto que, según el mismo tribunal, debería contemplar para ser conforme con la constitución. EZQUIAGA GANUZAS, F.J., *La producción jurídica y su control por el tribunal constitucional*, Valencia, 1999, pág. 266.

21 La fórmula usual de este tipo de decisiones es la declaración de inconstitucionalidad del precepto “en la parte en que” dispone algo “en lugar de” o “antes que” otra cosa.

Empero, se observa cómo el Consejo de Estado distingue entre los conceptos de “disposición” y “norma”<sup>22</sup>, por ejemplo cuando en el fallo declara expresamente la nulidad de una norma en aquellos eventos en los cuales su actuación se limita a eliminar uno de los supuestos de la disposición o una palabra o frase concreta. Sin embargo, el manejo de esta distinción se evidencia de manera más clara cuando en el análisis de las disposiciones acusadas de inconstitucionalidad realiza afirmaciones como ésta:

“[...] Observa la Sala que al artículo 2 comprende tres normas de contenido y alcance diferentes, que deben ser analizadas por separado a efectos de establecer su constitucionalidad”<sup>23</sup>.

De hecho es frecuente encontrar análisis pormenorizados de las normas que se desprenden de la disposición acusada, independientemente de si el actor propuso la distinción en la demanda de nulidad por inconstitucionalidad, ya que el Consejo de Estado se vale de dicha fórmula de análisis para explicar la declaración de nulidad de una palabra o frase concreta, justificándola en que es precisamente esa norma la que constituye una extralimitación de poder por parte del ejecutivo. No obstante lo anterior, en un comienzo esta posición no fue plenamente aceptada y se encuentran sentencias que plasman las discusiones teóricas entre los magistrados en torno a si es posible declarar la constitucionalidad de una parte del artículo o de una palabra concreta y si, de hacerlo, debe conservarse la operatividad del resto de la disposición o por lo menos aclararla. Al respecto:

“[...] La Sala considera acertado el concepto contenido en el último párrafo transcrito de la ponencia del señor consejero de Estado ESTRADA MONSALVE. Empero, observa que ello sólo debe entenderse así cuando quiera que los actos acusados contengan distintos mandatos independientes y separables entre sí. Porque es obvio que cuando una disposición contenga varias ordenaciones de las cuales unas son subordinantes o condicionantes de otras y solamente se acusan las primeras, o viceversa, si bien no es autorizado hacer directamente la declaración de suspensión o anulación de las que no han sido expresamente demandadas, sí es procedente y jurídico declarar, en orden al fin práctico de justicia, que suspendido o anulado el extremo acusado, el otro aunque subsista, sólo será como elemento inoperante porque ha desaparecido un punto de apoyo esencial que obró de modo decisivo en la intención del legislador al dictar sus mandatos [...]”<sup>24</sup>.

---

22 Consejo de Estado colombiano, sentencias de noviembre 14 de 1979, CP CARLOS GALINDO PINILLA; agosto 11 de 1981, CP JACOBO PÉREZ ESCOBAR; y diciembre 11 de 1981, CP MARIO ENRIQUE PÉREZ.

23 Consejo de Estado colombiano, sentencia de agosto 6 de 1981, CP JACOBO PÉREZ ESCOBAR.

24 Consejo de Estado colombiano, sentencia de noviembre 19 de 1953, CP JESÚS ESTRADA MONSALVE.

Toda esta discusión está enmarcada en el hecho que el Consejo de Estado en repetidas ocasiones ha declarado que,

“la inconstitucionalidad o ilegalidad de los actos administrativos, así como su expedición en forma irregular o con abuso o desviación de las atribuciones propias del funcionario o corporación que los profiere, puede referirse a la totalidad de aquéllos o sólo a parte de su contenido”<sup>25</sup>.

Así, mediante tal afirmación hace posible las decisiones interpretativas a partir de la distinción entre disposición y norma, pero al no existir para la época explicación alguna de dicha distinción —ni en la doctrina nacional, ni en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, ni en la propia del Consejo de Estado— este hecho de dividir el estudio de la constitucionalidad era visto de la siguiente forma por parte de algunos de los magistrados que exponían sus argumentos en los salvamentos de voto:

“Para el suscrito, la mayoría ha inventado, por su exclusiva cuenta y riesgo, una novísima doctrina que únicamente habría podido aplicarse por disposición legislativa, pues ella clasifica los actos administrativos en divisibles e indivisibles, de los cuales sólo los primeros pueden demandarse parcialmente, debiendo ser demandados los segundos en su integridad, por más que sólo en parte se resientan de inconstitucionalidad o ilegalidad y por más que sólo en parte lesionen los derechos de los particulares, quienes en muchos casos se verían en la necesidad de acusarlos aun en lo permisivo o favorable, para poder obtener su anulación o suspensión en lo desfavorable o restrictivo. El absurdo de semejante distinción, que el legislador no ha hecho, recuerda el enérgico aforismo: *stulta sapientia quae vult lege sapientior esse*”<sup>26</sup>.

Así entonces, aunque la posición mayoritaria coincidía en la distinción entre disposiciones y normas acusadas, en algunas ocasiones se presentaban discusiones en cuanto a la efectividad de las sentencias que anulaban apartes que dejaban inoperantes las disposiciones. Actualmente la corporación sostiene en materia de interpretación que,

“la oscuridad de una norma no amerita *per se* su nulidad; lo que se impone es su interpretación en orden a su correcta aplicación”<sup>27</sup>,

---

25 *Ibidem*.

26 *Ibidem*.

27 Consejo de Estado colombiano, sentencia de diciembre 3 de 1993, CP MIGUEL GONZÁLEZ RODRÍGUEZ.

con lo cual posibilita la declaración de nulidad por inconstitucionalidad de apartes de una disposición, de frases o de palabras concretas y, en consecuencia, estar eventualmente frente a decisiones interpretativas.

Por otro lado, el Consejo de Estado fue el primero en preocuparse de los efectos de la declaratoria de inexecutable, ya que no existía uniformidad de criterio ni entre los doctrinantes nacionales ni entre los tratadistas extranjeros de derecho constitucional en cuanto a los efectos de dichos fallos. En efecto, al respecto se encontraban dos tesis en pugna:

1. La que sostenía que la declaratoria de inexecutable de una ley o de un decreto ley equivalía a una nulidad con sus efectos propios, y
2. la que afirmaba que se trataba de una derogatoria lisa y llana, tal como la que en su soberanía podía hacer el órgano legislativo del poder público, con las consecuencias que a ella le atribuye normalmente el orden jurídico. Afirma entonces el Consejo de Estado mediante una de sus sentencias que:

“Como nuestra Corte Suprema no se ha detenido nunca en la exploración de este campo y, por el contrario, ha afirmado repetidamente que no es de su resorte, al resolver una acción de inexecutable, determinar los efectos de ella [...]”.

El Consejo de Estado asume que la sentencia de inexecutable de una ley, decreto u ordenanza, por violación de la Constitución, equivale a una declaratoria de nulidad del acto acusado, ya que, en efecto, etimológicamente el vocablo “executable” quiere decir “con efecto, con valor; que puede ejecutarse o cumplirse”; “inexecutable” es lo que no produce efectos, lo que no tiene vida. Así, jurídicamente la inexecutable equivale a la nulidad [...], pero que en cuanto a los efectos de la declaratoria de inexecutable debe asimilarse a las consecuencias que tendría la expedición de un nuevo acto de la respectiva autoridad que consignase una disposición contraria a la declarada inconstitucional”<sup>28</sup>.

Por otra parte, el Consejo de Estado es claro al afirmar que realiza el juicio de constitucionalidad mediante la comparación de las normas contenidas en la ley y los actos administrativos que la desarrollan, y que una vez realizada dicha evaluación procede a analizar la constitucionalidad del acto administrativo sometido a su consideración. Es por esto que en la mayoría de sus sentencias declara la nulidad por inconstitucionalidad de la disposición acusada por motivos de extralimitación de funciones por parte del ejecutivo que ha querido desplazar al legislador y, en

---

28 Consejo de Estado colombiano, sentencia de noviembre 17 de 1958, CP GUILLERMO GONZÁLEZ CHARRY.

consecuencia, transgrede una norma constitucional<sup>29</sup>. Es entonces cuando se produce una de las distinciones más importantes entre la actividad de control constitucional desarrollada por el Consejo de Estado, la desarrollada por la Corte Suprema de Justicia en su momento, y la hoy realizada por la Corte Constitucional, ya que mientras el Consejo de Estado debe realizar la comparación entre dos disposiciones infraconstitucionales para establecer si existe o no extralimitación de funciones y, en consecuencia, una violación de la Constitución, la actividad de la Sala Constitucional de la Corte Suprema y de la Corte Constitucional va encaminada a la comparación directa de la ley con la Constitución.

Así, mientras que la Sala Constitucional de la Corte Suprema y la Corte Constitucional le atribuyen directamente un significado a la disposición acusada para luego establecer su constitucionalidad o inconstitucionalidad, el Consejo de Estado, lejos de establecer un significado normativo a la disposición en cuestión, lo que hace es una verificación de potestades reglamentarias, con lo que se convierte en un agente de control del ejecutivo, cuando lo que sus homólogos en materia de control de constitucionalidad hacen es ser agentes de control del legislador, planteándose desde entonces una gran diferencia en materia de actuación y de líneas jurisprudenciales entre estos órganos.

En la jurisprudencia del Consejo de Estado hay, entonces, pocas consideraciones respecto de los derechos vulnerados y escasos esfuerzos argumentativos en el plano de la constitucionalidad, en la medida en que la mayoría de sus disquisiciones se agotan en el plano de la legalidad que eventualmente puede acarrear, paralelamente, inconstitucionalidad por extralimitación de competencias por parte del ejecutivo. Es abundante, por otro lado, la jurisprudencia del Consejo de Estado en que afirma que el legislador es el único encargado de atribuir significado a la ley; así, cuando el ejecutivo ha querido precisar el significado legal de un término, ha procedido la corporación a anular el acto administrativo aclarándole al ejecutivo que,

“dentro de la potestad reglamentaria no cabe la interpretación de las leyes, ya que ésta sólo tiene por fin dar vida práctica a la ley para ponerla en ejecución, supliendo aquellos

---

29 *Cf.*, entre otras, Consejo de Estado colombiano, sentencias de noviembre 19 de 1953, cp JESÚS ESTRADA MONSALVE; julio 6 de 1954, cp ANZOLA ESCOBAR; noviembre 14 de 1979, cp CARLOS GALINDO PINILLA; marzo 7 de 1980, cp MARIO ENRIQUE PÉREZ; mayo 26 de 1981, cp MARIO ENRIQUE PÉREZ; febrero 6 de 1981, cp JACOBO PÉREZ ESCOBAR; marzo 10 de 1981, cp JACOBO PÉREZ ESCOBAR; julio 15 de 1981, cp JACOBO PÉREZ ESCOBAR; julio 17 de 1968, cp JORGE VELASCO ÁLVAREZ; junio 26 de 1970, cp JORGE VELASCO ÁLVAREZ; octubre 30 de 1970, cp JUAN HERNÁNDEZ; julio 31 de 1970, cp JORGE VELASCO ÁLVAREZ; septiembre 29 de 1975, cp ALFONSO ARANGO HENAO; marzo 15 de 1976, cp CARLOS GALINDO PINILLA; abril 7 de 1976, cp NEMESIO CAMACHO; septiembre 29 de 1975, cp ALFONSO ARANGO HENAO; marzo 22 de 1977, cp ÁLVARO PÉREZ VIVES; y marzo 13 de 1978, cp GUSTAVO SALAZAR T.

detalles que sería exótico consignar en la propia ley; pero el gobierno, so pretexto de su ejercicio, no puede ni ampliar ni restringir el sentido de la ley, dictando nuevas disposiciones o suprimiendo las contenidas en ella, porque ello no sería reglamentar sino legislar”<sup>30</sup>.

No obstante lo anterior, es necesario aclarar que estas afirmaciones se refieren a aquellas interpretaciones que tengan un carácter general y obligatorio, es decir, el ejecutivo no está facultado para determinar cuál es el significado único de una disposición o cuál es la única interpretación posible para que una determinada disposición sea considerada constitucional o inconstitucional; lo que sí puede hacer es interpretar la ley con carácter abstracto, dentro de los límites que le impone el estatuto que esté reglamentando en su momento. La Corte Suprema y el Consejo de Estado se han pronunciado al respecto de la siguiente forma:

“De acuerdo con los preceptos 25 y 26 del Código Civil, sólo al legislador corresponde fijar, con autoridad y de manera general, el sentido de una ley oscura, y a los jueces y funcionarios públicos toca señalar, por vía de doctrina, el entendimiento de las disposiciones cuando han de aplicarlas en los casos concretos y en los negocios administrativos. La interpretación de la primera clase se hace únicamente por medio de una nueva ley que aclare el contenido de la anterior y que se entiende incorporada a esta última, y la de la segunda se hace en las decisiones jurisdiccionales y administrativas. Aquélla tiene un sentido general y objetivo, y es obligatoria; ésta tiene carácter particular y subjetivo, y no es impositiva.

[...] Pero entre estos dos sistemas de interpretación existe uno intermedio: el de los reglamentos expedidos por el órgano ejecutivo. Éstos se caracterizan por su generalidad y son obligatorios cuando se ajustan al estatuto fundamental y a la ley. Se expiden siempre que el mandato superior requiera en alguna forma un desarrollo para efectos de su adecuada aplicación.

[...] Ciertamente que la interpretación que se hace en el reglamento no tiene el grado de autenticidad y obligatoriedad que aquella otra que formula con plena autoridad el legislador, pero también es evidente que mientras no sea contraria a un mandato constitucional o legal, la interpretación del reglamento es imperativa. La relación jurídica entre la ley y el reglamento es similar a la que existe entre la Constitución y la ley. El Congreso interpreta el Estatuto fundamental y lo desarrolla, y aquella interpretación y este desarrollo son obligatorios mientras no sean incompatibles con los ordenamientos de la Carta. De idéntica manera, el órgano administrativo valora la ley en todo su contenido

---

30 Consejo de Estado colombiano, sentencias del 22 de agosto de 1944; 16 de junio de 1948, y diciembre 11 de 1971, CP LUCRECIO JARAMILLO VÉLEZ.

y la desvuelve en el reglamento, y aquella valoración y este entendimiento tienen fuerza normativa mientras se ajusten a la Constitución y la ley”<sup>31</sup>.

Con estas afirmaciones las altas corporaciones de justicia tenían claro que, según los mandatos constitucionales de la época, quienes realizaban la función de control constitucional —Corte Suprema de Justicia y Consejo de Estado— estaban legitimados para la verificación y comprobación de la legalidad y constitucionalidad de las leyes, decretos, reglamentaciones y demás normas infraconstitucionales con relación a la Constitución. Según su propia jurisprudencia, a dichas corporaciones no les estaba permitido realizar interpretaciones de disposiciones sometidas a juicios de constitucionalidad que determinaran sentidos —léase normas— específicos, o interpretaciones que fijaran el significado válido o inválido de una disposición, puesto que dicha actividad de interpretar articulados con fuerza *erga omnes* estaba única y expresamente atribuida al legislador, siendo éste el único intérprete autorizado de la ley con carácter general y vinculante<sup>32</sup>.

No obstante lo anteriormente expuesto, las prácticas judiciales de la época muestran cómo a pesar del pensamiento consagrado en la doctrina jurisprudencial, las sentencias de dichas corporaciones evidencian que los jueces, mediante sus fallos, poco a poco fueron introduciendo prácticas propias de los agentes de control de constitucionalidad de otras latitudes —como lo es el uso de las decisiones interpretativas—. Debe admitirse, empero, que el Consejo de Estado hace proporcionalmente menos uso de estas técnicas que la Corte Suprema de Justicia y la actual Corte Constitucional, aunque no por ello es ajeno a esta modalidad de fallos: el 99% de las decisiones de este tipo son de carácter manipulativo reductor, un 0.5% es sustitutivo y el otro 0.5% es aditivo, como se mostrará a continuación.

De las 248 sentencias de nulidad por inconstitucionalidad analizadas entre 1945 y 2005, tan sólo 78 sentencias aparentemente contienen decisiones interpretativas: si bien la sentencia adopta la forma típica de fallo interpretativo manipulativo en cuanto contiene expresiones como:

“es nulo en la parte que dice que [...] y en consecuencia [...]”, “es nulo pero sólo en cuanto consagra que [...]”,

---

31 Consejo de Estado colombiano, sentencia de julio 16 de 1971, cp ÁLVARO OREJUELA GÓMEZ.

32 Muestra de esta percepción, entre otras, son las siguientes sentencias del Consejo de Estado colombiano: mayo 15 de 1945, cp CARLOS RIVADENEIRA G.; abril 22 de 1947, cp ALFREDO LÓPEZ VELÁSQUEZ; y noviembre 14 de 1979, cp CARLOS GALINDO PINILLA.

lo que sucede en realidad es que el Consejo de Estado en la mayoría de ocasiones declara que el ejecutivo excedió su competencia reglamentaria y en conclusión elimina la parte de la disposición que constituye la extralimitación de la autoridad administrativa. Dicha corporación, entonces, no está asumiendo el papel de agente de control de constitucionalidad en el aspecto material sino tan sólo formal, ya que su análisis termina en la comparación legislativa que arroja el resultado de la extralimitación y con ello no se atribuye la eliminación de las normas por su papel de agente de control o su interpretación de la Constitución.

Así, en la actividad del Consejo de Estado no se encuentran sentencias interpretativas en sentido estricto, ya que éste nunca se ha arrogado la potestad de interpretar la ley con carácter de cosa juzgada; es decir, no se considera facultado para atribuir expresamente significados a las disposiciones que se le someten a estudio y concibe dicha potestad únicamente en cabeza del órgano legislador. Con este tipo de fallos nos encontramos en presencia de un control claro e inmediato del ejecutivo, en donde el argumento de transgresión de la potestad reglamentaria lo que encierra es un control político bastante fuerte por parte del poder judicial al órgano ejecutivo. Por ello no es de extrañar que a partir de 1991 —cuando se expide la Constitución vigente— este tipo de sentencias sean prácticamente inexistentes, puesto que desde entonces también la Corte Constitucional adquirió competencias en materia de control de los actos del ejecutivo y es dicha Corte la que se convierte en agente de control político y constitucional de la actividad del ejecutivo.

Son entonces 21 sentencias en las que efectivamente se encontró algún tipo de modulación, de las cuales 14 son de tipo manipulativo reductor, 3 son manipulativas aditivas y 4 son manipulativas sustitutivas. En cuanto a las sentencias de carácter aditivo —que constituyen un porcentaje mínimo—, el Consejo de Estado aumenta los destinatarios del mandato jurídico, bien sea en materia de restricciones o atribuciones de derechos a un grupo no incluido en la disposición.

El uso de sentencias manipulativas de carácter reductor en mayor proporción que del resto de decisiones interpretativas puede tener su origen en que cuando el Consejo de Estado confronta una disposición emanada del ejecutivo y no encuentra que éste desbordó sus facultades en materia de competencias entonces pasa el examen del plano de la legalidad al de la constitucionalidad. Es entonces cuando puede llegar a considerar que, a pesar de no estar sobrepasando sus atribuciones, sí está transgrediendo alguna disposición constitucional y por ello elimina una de las normas, convirtiéndose la sentencia en una decisión interpretativa manipulativa de carácter reductor. Sin embargo, y a diferencia de la Corte Constitucional, el Consejo de Estado no realiza argumentaciones jurídico-constitucionales que expliquen o

permitan develar el grado de vulneración constitucional, pues sus sentencias se limitan a decir que se declara nulo por inconstitucional tal o cual palabra o frase.

Llama la atención la frecuencia con que se encuentran en la jurisprudencia del Consejo de Estado citas y remisiones a sentencias proferidas por la Corte Suprema de Justicia, con el fin de apoyar los argumentos que se exponen en el caso en estudio. En efecto, generalmente cita líneas jurisprudenciales para continuarlas y ratificarlas en materia contencioso administrativa y conceptos doctrinales elaborados por la Corte Suprema son retomados por el Consejo de Estado en los considerandos que sostienen su decisión. Quizás este hecho ha contribuido a que las tensiones incipientes entre ambas corporaciones no se consolidaran y que su trabajo se haya desarrollado de manera armónica a lo largo de los años<sup>33</sup>.

## **2.2. Actividad judicial del Consejo de Estado como agente de control de constitucionalidad en asuntos de límites al poder ejecutivo por su competencia**

El Consejo de Estado, como vimos, funcionalmente era considerado cercano al poder ejecutivo, sea por su origen e historia como por su atribución consultiva, o por su capacidad de control de legalidad y constitucionalidad de los actos administrativos contrarios al ordenamiento superior, por tal razón, en este subtítulo se analiza cómo a través de su actividad de control de constitucionalidad, el contencioso administrativo hizo un control jurídico y político a la actividad de la rama ejecutiva.

Así entonces, vemos cómo el Consejo de Estado defendió en más de una ocasión la división de poderes y las competencias que se predicaban exclusivas de ciertos órganos, sea por atribución directa de la Constitución, o por el contenido implícito de sus normas. Es así como en el fallo de inconstitucionalidad del 15 de mayo de 1945<sup>34</sup>, revisión sobre el decreto ejecutivo 2736 de 1936 del gobierno central<sup>35</sup>,

33 Entre otras, *cf.* las siguientes sentencias del Consejo de Estado: abril 22 de 1947, *CP* CARLOS RIVADENEIRA; febrero 27 de 1981, *CP* CARLOS GALINDO PINILLA; agosto 6 de 1981, *CP* JACOBO PÉREZ ESCOBAR; marzo 22 de 1977, *CP* ÁLVARO PÉREZ VIVES; y julio 16 de 1971, *CP* ÁLVARO ORJUELA GÓMEZ.

34 Consejo de Estado, S. de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 15 de mayo de 1945, *MP* CARLOS RIVADENEIRA, *Anales del Consejo de Estado*, t. LIV 347 a 351, pág. 377.

35 El artículo 18 demandado decía: Las decisiones de las juntas seccionales de títulos profesionales pueden ser apeladas dentro del término de tres días después de su notificación, ante la respectiva junta central, en última instancia.

Las que profieran las juntas centrales lo serán ante el Ministerio de Educación Nacional. Cuando las resoluciones de estas juntas sean suscritas por el ministerio como presidente de ellas, pueden ser acusadas ante Consejo de Estado, de acuerdo con normas generales que indica la Ley 130 de 1913.

encontramos cómo el Consejo de Estado entendió que el ejecutivo a través de la potestad reglamentaria no podía atribuir competencias a la rama judicial por medio de decretos simplemente reglamentarios, y en las siguientes palabras enunció el postulado de independencia del contencioso administrativo:

“No puede el órgano ejecutivo dar a las autoridades contencioso administrativo atribuciones jurisdiccionales, tal facultad tan sólo se ejerce para llenar vicios que faciliten la cumplida ejecución de leyes como por estar esa autorización reservada por el constituyente al órgano ejecutivo”<sup>36</sup>.

Fue entonces una afirmación de independencia la que hizo el contencioso administrativo, al asegurar que el poder ejecutivo no puede dar atribuciones al Consejo de Estado como tampoco puede reducirle el campo de acción que la Constitución y la ley le han señalado. Aseguró entonces que es la ley, por delegación constitucional, la única que puede establecer y reglamentar la jurisdicción contencioso administrativa.

El Consejo de Estado para revalidar su argumento, acudió a jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, quien entendió y declaró inexecutable por los mismos motivos, varios decretos que asignaban competencias a la rama judicial, estando el ejecutivo inhabilitado constitucionalmente para ello. Las sentencias citadas como precedentes fueron las del 14 de septiembre de 1939 de la Corte Suprema de Justicia, en donde se declaró inexecutable un decreto por las mismas razones demandadas, a su vez la sentencia del 7 de mayo de 1937 y 7 de agosto de 1937, también se afirmó que sólo la ley puede darle competencia para conocer de un juicio y no un simple decreto ejecutivo, pero en tales sentencias el Consejo de Estado se vio impedido para fallar por falta de competencia para la revisión de tales actos.

En el mismo sentido expresó el Consejo de Estado en sentencia del 11 de septiembre de 1945<sup>37</sup>: en conocimiento de la nulidad solicitada del decreto 984 de 1945<sup>38</sup>, pero en este caso el contencioso administrativo actuó en defensa de los

---

36 Consejo de Estado, sentencia cit., pág. 381.

37 Consejo de Estado, S. de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 11 de septiembre de 1945 MP TULLIO ENRIQUE TASCÓN, *Anales del Consejo de Estado*, t. LV 352 a 356 pág. 423.

38 La disposición demandada establecía que, considerando que el artículo 14 de la Ley 48 de 1936 adscribió a la prefectura judicial el conocimiento, en segunda instancia de las providencias dictadas por jueces de policía o de prevención de Bogotá, que por el decreto 2303 de 1944 fue suprimida la prefectura judicial y que de acuerdo con la Constitución corresponde al Presidente de la República la distribución de los negocios”. Decreto resultado de los artículos 11 y 12 de la Ley 7ª de 1943 que daba facultades extraordinarias al presidente hasta el 31 de diciembre de 1944 para la reorganización de diferentes dependencias de la administración en orden a mejorar la prestación del servicio público a la vez que a la realización económica en su costo actual, y el presidente, en juicio de dichas facultades

recursos consagrados a favor de los particulares y no de la competencia de los órganos judiciales constituidos. Entendió el Consejo que los recursos que se pueden interponer en contra las decisiones de las autoridades administrativas con algunas atribuciones jurisdiccionales sólo pueden ser regulados por el legislativo.

### **2.3. Actividad judicial del Consejo de Estado como agente de control de constitucionalidad en asuntos de contenido de orden público económico**

Es común en este tipo de sentencias encontrar una interpretación más política que jurídica por la ponderación de derechos que implica, lo que supone una actividad judicial más extensa, y que en ocasiones, da lugar al uso de alguna tipología de las sentencias que vimos.

En nuestro estudio, encontramos pronunciamientos del contencioso administrativo con un alto impacto económico, la primera providencia es del 22 de abril de 1947<sup>39</sup>, fallo en el que se resuelven las demandas contra la resolución 1267 expedida por el Ministerio de Gobierno, Economía y Obras Públicas y el decreto 3153 del 23 de septiembre de 1946, disposición por medio de la cual se limitaba a tres galones diarios la cantidad de gasolina que podía ser suministrado durante la época a que la resolución se refería, a vehículos automotores de propiedad de los particulares y se autorizó al director de la policía nacional para reglamentar ese racionamiento y para dictar las órdenes conducentes a fin de que los expendios de gasolina obraran de conformidad con lo resuelto, dando preferencia a los vehículos de transporte público.

El argumento principal de la demanda en este caso, fue la violación al derecho de industria y comercio, el cual se encontraba en contradicción del artículo 32 que reservaba a la ley la intervención en industria pública y privada.

También consideró el demandante que el régimen de las penas y de las restricciones a la libertad está limitada por el constituyente al legislador según el ordinal 2º y 23 del artículo 76 de la Constitución, y al atribuir la resolución acusada

---

expidió el decreto extraordinario número 2303 de 1944 por el cual creó unos cargos en el Ministerio de Gobierno, suprimió la prefectura judicial y determinó los recursos procedentes contra providencias de jueces de policía y permanentes de Bogotá se surtirán ante la Gobernación de Cundinamarca.

39 Consejo de Estado, S. de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 22 de abril de 1947, MP CARLOS RIVADENEIRA, *Anales del Consejo de Estado*, t. LVII 362 a 366 pág. 496.

al director de la policía nacional la facultad de establecer sus reglamentos punitivos por la violación de los mismos, y no cualquier pena, sino la suspensión hasta por el tiempo que juzgue prudente el director de la policía, viola directamente la Carta Fundamental.

En esta sentencia el Consejo de Estado hace uso de una serie de argumentos de interpretación, entre los cuales señala que el origen de la resolución partió de una huelga en las petroleras y con motivo de una conmoción popular por la escasez de gasolina, que estuvo a punto de causar una alteración del orden público y como única medida para evitar en las capitales una paralización del tránsito con todas sus consecuencias. Por tal condición no puede decirse que tal medida, adoptada en beneficio de todos, exceda los límites en que constitucionalmente pueden actuar las autoridades policivas.

En la parte motiva del fallo encontramos que el Consejo reconoce que con la medida adoptada restringe la libertad de industria y comercio de que el acto habla, pero juzgó que dicha libertad no es absoluta, y reconoció que el mismo constituyente limita la libertad de cada uno en interés de la libertad de todos, permitiendo adoptar preventivamente ciertas medidas, llamadas de policía, tendientes a evitar que se produzcan actos o hechos contra el derecho encaminados a perturbar el orden público.

Determinado así, entendió el Consejo de Estado de forma clara que se trató de una medida de simple policía, encaminada a evitar males mayores del caso, también entendió que su adopción era competencia del Presidente de la República, como suprema autoridad administrativa y como jefe superior de la policía y no de los ministros, pero entendió que le está permitido al presidente, en virtud del artículo 69 del decreto 2739 de 1942, delegar a los ministros del despacho la competencia de expedir órdenes necesarias para la cumplida ejecución de las leyes y de los decretos reglamentarios. En consecuencia, consideró el Consejo de Estado que las resoluciones de carácter administrativo que dicten los ministros no necesitan someterse a la aprobación del Presidente de la República.

Concluye la resolución dictada, en cuanto ordena el racionamiento de la gasolina no es nula, como tampoco lo es en cuanto comisiona a la dirección de la policía, autoridad subalterna del ministro de Gobierno, para darle cumplimiento y señalar el procedimiento que para efectuar el racionamiento debía llevarse a cabo, procedimiento que es parte o medio de tal ejecución. No juzgó lo mismo en cuanto autoriza o faculta al director nacional de la policía para establecer sanciones si no dejan de cumplir las obligaciones a ellos impuestas, pero tales sanciones no pueden ser distintas a las que la ley autoriza para los casos de desobediencia a las órdenes de la autoridad, multas y arrestos.

Es aquí donde encontramos que los argumentos interpretativos mantuvieron la norma y la disposición intacta, con el fin de evitar así una vulneración mayor a la Constitución. Sin embargo el componente sancionador de la disposición fue suprimido por su violación directa y evidente a la Constitución, por ser atribución exclusiva del legislador su regulación, entonces se limita de esta forma al poder ejecutivo en su potestad reglamentaria.

Estamos entonces frente a una nulidad parcial, eliminando la parte dispositiva que establece la sanción discrecional de policía, pero sin reglamentación alguna por parte del tribunal acerca del contenido normativo de la disposición anulada. Sin embargo, vemos y llamamos la atención sobre la gran responsabilidad política del alto tribunal al buscar la conservación de la disposición porque su supresión implicaba males mayores a los derechos y valores consagrados constitucionalmente.

El siguiente fallo que encontramos, también con un contenido económico evidente, es la sentencia del 19 de noviembre de 1953<sup>40</sup>, pronunciamiento en donde se demandó el decreto ejecutivo 244 del 4 de febrero de 1952 en el cual se establecía que:

“La cuota para la defensa de las pieles subordina al pago de ella, la exportación del cuero que exporte entre el 15 de mayo y el 31 de diciembre de 1952; \$1.50 por cada cuero que exporte entre el 1° de enero y 31 de diciembre de 1954 y se ordena que dicha cuota se pague a la Asociación Colombia de Ganaderos para distribuirlo al fomento de las pieles”.

En este caso el contencioso administrativo argumentó que la disposición sí era contraria a la Constitución y declara la nulidad del decreto expedido, y establece el Consejo que la exportación de pieles a que se refiere el numeral anulado. Dice el Consejo de Estado que como consecuencia de la anulación,

“no estará sujeto al gravamen de la cuota para la defensa de las pieles”.

Siendo esta expresión controvertida porque el decreto extraordinario 1927 de 1952 no anulado creó en su artículo 3°:

“el impuesto sobre las pieles será en adelante de 2.50 moneda corriente por cada piel cruda que se exporte”,

---

40 Consejo de Estado, S. de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 19 de noviembre de 1953, MP JESÚS ESTRADA MONSALVE, *Anales del Consejo de Estado*, t. LIX 372 a 376 pág. 175.

aclara su voto el consejero ANZOLA ESCOBAR y considera que el artículo 43 de la Constitución dispone que el poder tributario corresponde al Congreso, asambleas y concejos, queda afectado de nulidad por tal motivo el decreto anulado.

Por su parte el consejero BAUDILIO GALÁN RODRÍGUEZ y EDUARDO PIÑEROS expresaron que a pesar de la declaración de nulidad del precepto acusado, no puede ser libre la exportación, porque sostener esto, es desvirtuar totalmente la intención del gobierno al dictar la norma que fue, injustamente, consideran los consejeros, la de permitir la exportación, siempre y cuando se cubriera la llamada cuota de defensa, para hacerle decir todo lo contrario, que no pagada la cuota de defensa, sí puede efectuarse libremente la exportación<sup>41</sup>.

El salvamento nos da una gran ayuda en la determinación de la forma de modulación regulada por el Consejo en esta sentencia, siendo que la sentencia le “hace decir todo lo contrario” a la disposición acusada, el Consejo hace uso de la sentencia manipulativa, donde a juicio del tribunal, es necesario añadir una norma como significado de la disposición enjuiciada o sustituirla por otra.

Es esta sentencia moduladora una de las decisiones del Consejo de Estado en donde es evidente el contenido político, pero por sobre todo la intención del contencioso de hacer respetar el poder tributario, en cabeza del Congreso, asambleas y concejos, como lo estableció en su decisión, sin embargo excesivo en sus atribuciones, por ir más allá de su competencia al remplazar al legislador en su voluntad.

#### **2.4. Actividad judicial del Consejo de Estado como agente de control de constitucionalidad en asuntos de autonomía de los entes territoriales**

El primer pronunciamiento que hace el Consejo de Estado sobre este tema tiene consecuencias en las finanzas públicas, en la sentencia del contencioso administrativo del 12 de junio de 1947, cuando el Consejo de Estado anuló varias ordenanzas llamadas “heroicas” que decretaron prestaciones sociales excesivas para obreros y empleados. La demanda se dirigió contra de las ordenanzas 21 de 1946 expedidas por la Asamblea de Cundinamarca y la número 41 del mismo año expedido

---

41 Consejo de Estado, S. de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 19 de noviembre de 1953, MP JESÚS ESTRADA MONSALVE, Anales del Consejo de Estado, t. LIX 372 a 376, salvamento de voto de los consejeros GALÁN RODRÍGUEZ y EDUARDO PIÑEROS, pág. 195.

por la asamblea de Santander y 36 de la asamblea del Tolima. La trascendencia del fallo radica en que el Consejo de Estado sienta doctrina en la que en virtud de:

“las necesidades del servicio público, las asambleas no pueden dilapidar los fondos departamentales en menoscabo de la organización seccional”.

En los fundamentos jurídicos el Consejo de Estado sostiene una tesis en materia de autonomía, un tanto en contra a la Corte Suprema de Justicia, asegurando que,

“de acuerdo al artículo 187 de la Constitución corresponde a las asambleas fijar el número de empleados departamentales, sus atribuciones y sueldos, la Constitución ha querido asignar a la asamblea la facultad de organizar la administración pública departamental que requiere la presencia de empleados de diferentes cargos que sean necesarios, el artículo 23 de la Ley 6 de 1946, el cargo prestacional se pagará como a uno similar, y crea institución de previsión social dentro del término de 6 meses y los departamentos están sometidos a la Constitución y la ley para el ejercicio de sus atribuciones”<sup>42</sup>.

El segundo pronunciamiento del Consejo se enfoca hacia la diferencia de atribuciones entre las asambleas departamentales y el gobierno central. El fallo del 18 de julio de 1951<sup>43</sup> en el que se demanda la ordenanza número 71 de 1948, en su primer artículo donde decía que,

“a partir de la iniciación del año lectivo de 1949 la enseñanza del colegio de Santander de Bucaramanga, será mixta, es decir que recibirá educandos de ambos sexos (*sic*) dentro del mismo plantel bajo la misma dirección y profesorado”.

El Consejo de Estado en la parte motiva de la sentencia dijo que en el artículo 120 de la Constitución le corresponde al presidente:

“reglamentar dirigir e inspeccionar la instrucción pública nacional”,

no es lo menos que en artículo 167 de la Carta, idéntica atribución se le asigna a las asambleas departamentales cuando los colegios fueron costeados con fondos del erario seccional, de donde infiere que la violación del primero de los preceptos constitucionales carece de procedencia.

---

42 El Consejo de Estado anuló varias ordenanzas llamadas “heroicas”, *El Tiempo* diario de la mañana, Bogotá, 12, junio, 1947.

43 Consejo de Estado, S. de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 18 de julio de 1951, MP ÁLVARO PINEDA DE CASTRO, *Anales del Consejo de Estado*, t. LVIII 367 a 371 pág. 549.

En la misma providencia se asevera que los artículos 1° y 2° de la Ordenanza demandada violan el artículo 120 de la Constitución porque corresponde al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa reglamentar e inspeccionar la instrucción pública nacional, porque decir que se recibirán educandos de uno y otro sexo es evidentemente reglamentar.

En aquel momento decide el Consejo de Estado declarar inconstitucional los artículos 1° y 2° de la ordenanza 71 expedida por la Asamblea Departamental de Santander el día 11 de enero de 1948, entonces tenemos que el Consejo decide declarar más artículos de los que se demandaron inconstitucionales, lo anterior excesivo de lo pedido en la demanda, pero igualmente, con argumentos que respaldaron su nulidad. En este caso, el análisis jurídico fue incipiente, y a su vez limitó la autonomía territorial en el aspecto de la educación pública, declarando inconstitucional la disposición y de su consecuente contenido normativo, siendo entonces una interpretación en sentido estricto.

## **2.5. Manejo de la jurisprudencia como elemento de argumentación por parte del Consejo de Estado**

Si bien en este artículo no nos dedicamos al estudio del precedente judicial, es importante resaltar que dentro de las sentencias analizadas encontramos un uso de la jurisprudencia por parte del Consejo de Estado bastante peculiar; razón por la cual basándonos en un artículo del profesor LÓPEZ MEDINA<sup>44</sup> acerca de la forma de citación usada por las altas cortes colombianas, encontramos varias formas de citación que aunque imprecisas dan cuenta de la forma en que el Consejo de Estado se refiere a su propia actividad y dado que no se adaptan a las denominaciones y formas establecidas por la doctrina, hemos considerado pertinente asignarles un nombre para identificarlas de alguna manera.

### **2.5.1 Citas de presunción**

En esta clase de cita, el órgano enuncia que existe jurisprudencia anterior sobre el tema que se está tratando, pero en ningún caso hace referencia expresa a la providencia, ni a las razones expuestas en el fallo citado. Así pues encontramos:

---

44 LÓPEZ MEDINA, DIEGO EDUARDO, “Consideraciones ulteriores sobre el análisis estático de jurisprudencia” en: *Revista de Derecho Público*, Universidad de los Andes, Bogotá, 2002, págs. 3-47.

“De acuerdo con la tesis tradicional del Consejo de Estado en esta materia, la suspensión sólo es procedente cuando a primera vista y de manera ostensible surge la trasgresión de los preceptos superiores de derecho que el demandante estima quebrantados. A esa constante y repetida jurisprudencia se ajustará esta Sala unitaria en el análisis del caso sometido a su consideración”<sup>45</sup>.

Igualmente encontramos en el mismo sentido, pero esta vez con referencia a la doctrina del mismo Consejo:

“Esta corporación tiene una extensa doctrina sobre el particular siempre uniforme. En una de ellas se expresó de forma sintética, clara y expresiva: “Es cierto que el decreto reglamentario no puede ser más que el desarrollo lógico de las disposiciones que la Ley trata de reglamentar y que no puede, sin incurrir en extralimitación, establecer nada que implícitamente no se halle contenido en ella. Por lo mismo, tampoco puede cercenar de lo establecido expresamente por la Ley. En uno y otro caso excederá la potestad reglamentaria...”<sup>46</sup>.

Esta forma de citarse a sí mismo, condena, por así decirlo, de alguna forma la sustentación del argumento que se esboza, en la medida en que es para el ponente verdad sabida la línea de decisiones de la corporación, y al citarse de esta manera, pone en aprietos al lector y detiene abruptamente un posible estudio jurisprudencial en materia de líneas de decisión sobre un determinado asunto, o bien manejar otro tipo de análisis en materia del precedente judicial.

### **2.5.2. Cita directa**

Es aquella en la que el mismo órgano se cita directamente, haciendo referencia a la sentencia que toma para el pronunciamiento, transcribiendo el aparte respectivo, para luego aplicar y reforzar los argumentos utilizados, al caso concreto.

En sentencia de 1966, el Consejo de Estado se cita a sí mismo y transcribe el aparte de la sentencia referida que interesa, pero no hace análisis de la jurisprudencia que cita, más bien, la aplica y refuerza con ello su decisión:

En fallo del 27 de marzo de 1959 esta corporación dijo lo siguiente al respecto de la potestad reglamentaria:

---

45 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Bogotá, D.E., 9 de mayo de 1961. CP: Dr. CARLOS GUSTAVO ARRIETA, *Anales del Consejo de Estado*, t. LXIII, págs. 481 a 485.

46 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sección segunda, Bogotá, D.E., enero 20 de 1966, CP: Dr. JOSÉ URBANO MÚNERA, *Anales del Consejo de Estado*, t. LXX - LXXI, págs. 127 a 137.

“El reglamento tiene por objeto y por razón de ser, asegurar la aplicación de la Ley que él completa. Se halla, pues, en rigor contenido en la Ley a que se refiere. Desarrolla los principios formulados por la Ley pero no puede en manera alguna ampliar o restringir el alcance de la Ley, tanto por lo que se refiere a las personas como a las cosas. Si por ejemplo, la Ley establece ciertas formalidades exigibles para la validez de un acto, el reglamento determinará la manera según la cual estas formalidades habrán de cumplirse, pero no puede exigir formalidades nuevas. Si la Ley exige ciertas condiciones de capacidad, el reglamento podrá precisar estas condiciones pero no alterarlas haciéndolas más o menos severas”.

“... Es cierto que el decreto reglamentario no puede ser otra cosa que el desarrollo lógico de las disposiciones de la Ley que trata de reglamentar y que no puede, sin incurrir en extralimitación, establecer nada que implícitamente no se halle contenido en aquélla. Por lo mismo tampoco puede cercenar nada de lo expresamente estatuido en la Ley. En uno y otro caso, excedería la potestad reglamentaria...”.

Continúa el Consejo:

“Comparando el texto del artículo 4° de la Ley con el de la disposición que se pretende reglamentar contenida en el art. 9° del decreto, resulta a todas luces que éste introduce una modificación sustancial a la Ley...”<sup>47</sup>.

Otra providencia de similares características es de 1945 (CP: CARLOS RIVADENEIRA). En ella, cita expresamente una sentencia antes proferida y transcribe los apartes que atañen al caso, para con ello, reforzar su argumento:

“Al respecto, esta misma corporación, en sentencia de 14 de septiembre de 1939, dijo lo siguiente, que es bastante para evidenciar el cargo que el demandante formula, y, por ende, para declarar inexecutable la última parte del referido inciso 2°, que es la afectada por él: ...

... Por las razones expuestas, el Consejo de Estado, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley, declara nulo el inciso 2°, del artículo 18 del decreto 2736 de 1936, en su última parte...”<sup>48</sup>.

Este tipo de citas, si bien ubican al lector y transcriben el aparte de interés a la sentencia que se motiva, se limitan simplemente a lo descrito, es decir, citar y

---

47 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sección segunda, Bogotá, D.E., julio 12 de 1966. CP: Dr. ARTURO TAPIAS PILONIETA, *Anales del Consejo de Estado*, t. LXX - LXXI, págs. 203 a 212.

48 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, 15 de mayo de 1945, CP: CARLOS RIVADENEIRA, *Anales del Consejo de Estado*, t. LIV 347 a 351, pág. 377.

transcribir como una forma de sustentación del argumento que se esgrime en el resuelve, ya que no se hace uno propio para el fallo. Esto denota un seguimiento de decisión por parte de la corporación y parece ser suficiente para determinar que ante un caso nuevo, con similares situaciones a uno fallado, aquél será decidido de la misma forma del primero. Lo único discutible de esta posición, es que no se argumenta en debida forma teniendo en cuenta argumentos constitucionales, que son en definitiva los que deben primar en cuanto decisiones de nulidad por inconstitucionalidad.

## **A MODO DE CONCLUSIÓN**

En definitiva después del estudio realizado encontramos que la actividad judicial del Consejo de Estado generó serias agitaciones institucionales entre dicho órgano y la Corte Suprema de Justicia, quien hasta el momento era la única con potestades constitucionales de definir la constitucionalidad de las normas. Las luchas que se presentaron son equiparables en motivos y argumentos a los que se han dado con ocasión de la creación de la Corte Constitucional, ya que tanto aquéllas como las actuales giran en torno al cambio de la concepción del derecho, de la administración de justicia, del reconocimiento de derechos mediante providencias judiciales no contenidos en forma explícita en la ley y en definitiva por la distribución de competencias de cada uno de los órganos que además de ser un asunto jurídico se convierte en algunos casos, sino en la mayoría, en un asunto político por la trascendencia que tienen las decisiones de constitucionalidad con carácter definitivo, más aun cuando en ellas van contenidas modulaciones al querer inicial del legislador.

El Consejo de Estado no se escapa de las críticas activistas, sólo que aquéllas se dieron en un contexto histórico que no es recordado con frecuencia y que en su momento no fue analizado por parte de la doctrina, quedando casi en el olvido. Sin embargo, en este artículo hemos tratado de mostrar *grosso modo* algunas de las manifestaciones del activismo judicial de esta corporación, como lo son las sentencias moduladas y la forma de argumentación utilizada en donde en ocasiones se reconoce el precedente judicial de otras corporaciones y en otras, se limita a reiterar su propio precedente de una forma deliberada y racional, aunque no siempre razonable.

**BIBLIOGRAFÍA**

- BENÍTEZ LUNA, LUIS ALBERTO, *Lo contencioso administrativo*, Librería del Profesional, Bogotá, 1981.
- CAMARGO, PEDRO PABLO, *Crítica a la Constitución colombiana de 1886*, Temis, Bogotá, 1987.
- CANOSA USERA, RAÚL, *Interpretación constitucional y fórmula política*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1988.
- CARDOZO, BENJAMÍN, *La naturaleza de la función judicial*, Comares, Granada, 2004.
- COPETE LIZARRALDE, ÁLVARO, *Lecciones de derecho constitucional colombiano*, Bogotá, 1957.
- ELEJALDE ARBELÁEZ, RAMÓN, *Curso de derecho constitucional general*, 5ª edición, Biblioteca jurídica DIKÉ, Bogotá, 2002.
- ESCOBAR CAMARGO, ANTONIO, *Decretos ley ante el Consejo de Estado*, Librería Voluntad, Bogotá, 1942.
- GALINDO VACHA, JUAN CARLOS, *Lecciones de derecho procesal administrativo*, Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Jurídicas, colección *Discentibus auxilia* 1, vol. I, Bogotá, 2003.
- GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, MIGUEL, *Derecho procesal administrativo*, t. II, 6ª edición, Ediciones Rosaristas, Bogotá, 1984.
- GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, MIGUEL, *Derecho procesal administrativo*, Librería del Profesional, 7ª edición, Bogotá, 1995.
- HERNÁNDEZ, JOSÉ GREGORIO, *Poder y Constitución*, Legis, Bogotá, 2001.
- LAMPREA RODRÍGUEZ, PEDRO ANTONIO, *Anulación de actos administrativos*, Edición Doctrina y Ley, Bogotá, 1996.
- NARANJO MESA, VLADIMIRO, *Teoría constitucional e instituciones políticas*, Temis, Bogotá, 2000.
- OLANO GARCÍA, HERNÁN ALEJANDRO, *Vniversitas*, 108., “Tipología de nuestras sentencias constitucionales”, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, 2005.
- PALACIO HINCAPIÉ, JUAN ÁNGEL, *Derecho procesal administrativo*, Librería jurídica Sánchez Ltda., Bogotá, 2004.
- PENAGOS, GUSTAVO, *Derecho procesal administrativo según la jurisprudencia, parte general*, Librería del Profesional, Bogotá, 1983.
- PÉREZ, FRANCISCO DE PAULA, *Derecho constitucional colombiano*, Lerner, Bogotá, 1961.
- PÉREZ, FRANCISCO DE PAULA, *Derecho constitucional colombiano*, colección Profesores, Pontificia Universidad Javeriana, 6ª edición, Bogotá, 1992.
- RIVADENEIRA, ANTONIO JOSÉ, *Historia constitucional colombiana*, Voto, Bogotá, 1962.
- RIVADENEIRA, ANTONIO JOSÉ, *Historia constitucional de Colombia*, Horizontes, Bogotá, 1978.
- RODRÍGUEZ, GUSTAVO HUMBERTO, *Procesos contenciosos administrativos*, Librería Jurídica Wilches, Bogotá, 1986.
- ROJAS LASZO, CLAUDIA, *El control constitucional en Colombia*, Fondo Editorial ANIF, Bogotá, 1981.
- SÁCHICA, LUIS CARLOS, *Constitucionalismo colombiano*, Temis, Bogotá, 1966.
- TASCÓN, TULIO ENRIQUE, *Derecho constitucional colombiano*, Minerva, Bogotá, 1936.

TASCÓN, TULIO ENRIQUE, *Historia del derecho constitucional colombiano*, Minerva, Bogotá, 1953.

URIBE VARGAS, DIEGO, *Las constituciones de Colombia*, t. II, Madrid, 1977.

VIDAL PERDOMO, JAIME, *Derecho constitucional general*, 3ª edición, Universidad Externado, Bogotá, 1985.

VIDAL PERDOMO, JAIME, *Derecho constitucional general e instituciones políticas colombianas*, Legis, 7ª edición, Bogotá, 1997.

YUNES MORENO, DIEGO, *Derecho constitucional colombiano*, Legis, Bogotá, 1997.