

**DIFERENCIAS IUS TEÓRICAS ENTRE LA JURISPRUDENCIA DEL
CONSEJO DE ESTADO Y LA CORTE CONSTITUCIONAL**

Caso: Motivación de los actos administrativos de retiro de los
empleados públicos nombrados en provisionalidad.

NEFTALÍ MARTÍN CORREAL

CODIGO.3500791

JOSÉ MEDINA GÓMEZ

CÓDIGO 3500793

UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA
DIRECCIÓN DE POSGRADOS
ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO
METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA

BOGOTA D.C. ENERO 27 2014

**DIFERENCIAS IUS TEÓRICAS ENTRE LA JURISPRUDENCIA DEL
CONSEJO DE ESTADO Y LA CORTE CONSTITUCIONAL**

Caso: Motivación de los actos administrativos de retiro de los
empleados públicos nombrados con carácter de provisionalidad.

ARTÍCULO DE REFLEXIÓN PARA OPTAR POR EL TÍTULO DE
ESPECIALISTA EN DERECHO ADMINISTRATIVO.

NEFTALÍ MARTÍN CORREAL

CODIGO.3500791

JOSÉ MEDINA GÓMEZ

CÓDIGO 3500793

Tutor Metodológico

MAGISTER. DIEGO EMIRO ESCOBAR

Tutor Temático

Dr. JAIRO SANDOVAL CARRANZA

UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA

DIRECCIÓN DE POSGRADOS

ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO

METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA

BOGOTA D.C. ENERO 27 2014

RESUMEN

En Colombia los elementos del empleo público se están establecidos en la Constitución y en la Ley. No obstante, al momento de resolver situaciones jurídicas donde se halla de por medio la protección de derechos laborales de funcionarios públicos nombrados con carácter de provisionalidad, existen divergencias de criterios de interpretación jurisprudencial, de ahí que la Corte Constitucional defienda la tesis de obligatoria existencia del requisito de la motivación de los actos administrativos de retiro de estos funcionarios; mientras que el Consejo de Estado se opone señalando que no es obligatorio tal requisito.

Palabras Claves

Acto administrativo, jurisprudencia, motivación, provisionalidad, retiro.

Abstract

In Colombia the elements of public employment are set out in the Constitution and the Law, however, when deciding legal situations where it is through the protection of labor rights of public officers appointed provisional character, there are differing criteria of judicial interpretation, hence the Constitutional Court defends the thesis requirement mandatory existence of the reasons for administrative acts of removal of these officials, while the Council of State opposes noting that it is not mandatory that requirement.

Keywords

Administrative act, law, motivation, provisional, retirement.

INTRODUCCIÓN

El presente artículo pretende encontrar las diferencias ius teóricas que fundamentan las líneas jurisprudenciales, entre el Consejo de Estado, que afirma que los actos administrativos de retiro o desvinculación de los empleados con cargos públicos con carácter de provisionalidad, no requieren motivación; y la Corte Constitucional que sostiene que, en aras de la garantía del debido proceso, el acto administrativo encaminado a declarar el retiro o insubsistencia, puede tenerse como válido sólo cuando haya sido motivado, toda vez que solo razones de interés general pueden conducir a la desvinculación.

Es posible advertir la existencia de diferencias notorias en las diversas corrientes que orientan las líneas ius teóricas jurisprudenciales que los conducen a la toma de las decisiones judiciales.

Para aproximarnos a las razones, fundamentos y diferencias teóricas, se estudia, con apoyo en el enfoque cualitativo inductivo con un método de interpretación exegético descriptivo, mediante una reseña histórica de la función pública en Colombia dentro del contexto de la Constitución Política de 1991, la carrera administrativa y su régimen legal, la evolución y creación del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional y sus corrientes de aplicación jurisprudenciales y fundamentos de las fuentes teóricas.

1. Marco Constitucional

La Función Pública en Colombia

La Constitución Política de 1991, con el propósito de dar cumplimiento a los postulados de los fines esenciales del Estado establecidos en el artículo segundo¹ lo determino como

¹ Colombia Constitución Política de 1991. Artículo 2.

rango constitucional en el título V capítulo II, artículo 122², el concepto de la función pública, complementado en el artículo 130³ el concepto de servicio civil.

Este capítulo hace referencia al núcleo esencial de los empleos públicos del Estado, desarrolla todo lo relacionado con la administración de personal, precisando el conjunto de funciones y competencias, además de la clasificación de las diferentes modalidades de los empleos públicos.

El nacimiento de la carrera administrativa surge con la expedición de la Ley 165 de 1938, como consecuencia de la reforma Constitucional de 1936,

² Constitución Política de 1991. Artículo 122. No habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento y para proveer los de carácter remunerado se requiere que estén contemplados en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente

³ *Ibidem* Artículo 130, Habrá una Comisión Nacional del Servicio Civil responsable de la administración y vigilancia de las carreras de los servidores públicos, excepción hecha de las que tengan carácter especial.

bajo los postulados del Estado de Derecho, instituyendo como reglas general los principios del mérito, la igualdad para el acceso, la permanencia, el ascenso y el retiro del servicio público, principios expresamente incorporados en la reforma constitucional de 1957.

En la Constitución de 1991, con la inclusión de la cláusula preferente de interventor del Estado Social de Derecho, con el propósito de garantizar los principios de igualdad, moralidad, eficacia, celeridad, y honestidad, se eleva al rango constitucional, a fin de dar cumplimiento a estas características principales que deben tenerse en cuenta en cada uno de los procesos de administración de personal, en todas las ramas del poder público, con el objeto de garantizar la estabilidad en los órganos del Estado y sus entidades en todos los órdenes, sectores y niveles, se estableció

la carrera administrativa⁴ en el artículo 125, así:

“Los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley.

Los funcionarios, cuyo sistema de nombramiento no haya sido determinado por la Constitución o la ley, serán nombrados por concurso público.

El ingreso a los cargos de carrera y el ascenso en los mismos, se harán previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley para determinar los méritos y calidades de los aspirantes.

El retiro se hará: por calificación no satisfactoria en el desempeño del empleo; por violación del régimen disciplinario y por las demás causales previstas en la Constitución o la ley.

En ningún caso la filiación política de los ciudadanos podrá determinar su nombramiento para un empleo de carrera, su ascenso o remoción”.

Atendiendo a la gama de principios y derechos comunes consagrados en la Constitución Política, en especial los referentes

a la igualdad de oportunidades para el desempeño de cargos y funciones públicas, la legalidad de los procesos de selección, el cumplimiento de los requisitos fijados en la ley para desempeñar el correspondiente empleo, la designación imparcial a través del mérito, las capacidades de los candidatos y el respeto al debido proceso para la terminación de la relación laboral con el Estado, el legislador de la época, expide la Ley 443 de 1998⁵ quedando definido el concepto y objeto en el artículo primero:

“Definición. La carrera administrativa es un sistema técnico de administración de personal que tiene por objeto garantizar la eficiencia de la administración pública y ofrecer igualdad de oportunidades para el acceso al servicio público, la capacitación, la estabilidad en los empleos y la posibilidad de ascenso.

⁴ Ibídem

⁵ Colombia Congreso, Ley 443 de 1998 por la cual se expiden normas sobre carrera administrativa y se dictan otras disposiciones

Para alcanzar estos objetivos, el ingreso, la permanencia y el ascenso en los empleos de carrera administrativa se hará exclusivamente con base en el mérito, sin que motivos como raza, religión, sexo, filiación política o consideraciones de otra índole puedan tener influjo alguno. Su aplicación, sin embargo no podrá limitar ni constreñir el libre ejercicio del derecho de asociación a que se refiere el artículo 39 de la Constitución Política”.

Estableció que la provisión de los empleos de carrera pueden darse con carácter definitivo o con carácter transitorio.

Es de advertir que este estudio se ocupa específicamente de los empleados nombrados con carácter transitorio en provisionalidad.

La expresión provisional tiene tres acepciones: es un mecanismo de provisión transitorio de empleos de carrera; refleja la condición precaria del vínculo laboral con la administración y distingue a una de las categorías de los empleados del Estado. El nombramiento

provisional no exige, ni impide que la selección del empleado se haga a través de un concurso de méritos; en caso de agotarse ese procedimiento, el así designado no adquiere derechos de carrera, de manera independiente a su permanencia laboral con el Estado.

El nombramiento provisional sólo procede cuando en la planta de personal no haya empleado de carrera que reúna los requisitos para ser encargado en el empleo que está vacante, en principio no genera expectativas de estabilidad laboral por la naturaleza del nombramiento transitorio, circunstancia que debe ser conocida por quien es nombrado en esas condiciones desde el inicio de su vinculación, sin que sea válido por ello a la vulneración de algún derecho fundamental.

La Ley 443 de 1998 establece en los artículos octavo, noveno y décimo, el régimen de los empleos en provisionalidad, así:

“Artículo 8º.- Procedencia del encargo y de los nombramientos provisionales. En caso de vacancia definitiva, el encargo o el nombramiento provisional sólo procederán cuando se haya convocado a concurso para la provisión del empleo.

Mientras se surte el proceso de selección convocado para proveer empleos de carrera, los empleados de carrera, tendrán derecho preferencial a ser encargados de tales empleos, si acreditan los requisitos para su desempeño. Sólo en caso de que no sea posible realizar el encargo podrá hacerse nombramiento provisional.

El cargo del cual es titular el empleado encargado, podrá ser provisto en provisionalidad mientras dure el encargo del titular, y en todo caso se someterá a los términos señalados en la presente Ley.

Los nombramientos tendrán carácter provisional, cuando se trate de proveer transitoriamente empleos de carrera con personal no seleccionado mediante el sistema de mérito.

Cuando se presenten vacantes en las sedes regionales de las entidades y en éstas no hubiere un empleado de carrera que pueda ser

encargado, se podrán efectuar nombramientos provisionales en tales empleos.

Parágrafo. Salvo la excepción contemplada en el artículo 10 de esta Ley, no podrá prorrogarse el término de duración de los encargos y de los nombramientos provisionales, ni proveerse nuevamente el empleo a través de estos mecanismos.

Artículo 9º.- Provisión de los empleos por vacancia temporal. Los empleos de carrera, cuyos titulares se encuentren en situaciones administrativas que impliquen separación temporal de los mismos, sólo podrán ser provistos en forma provisional por el tiempo que duren aquellas situaciones, cuando no fuere posible proveerlos mediante encargo con empleados de carrera.

Artículo 10º.- Duración del encargo y de los nombramientos provisionales. El término de duración del encargo y del nombramiento provisional, cuando se trate de vacancia definitiva no podrá exceder de cuatro (4) meses, cuando la vacancia sea resultado del ascenso con período de prueba, de un empleado de carrera, el encargo o el nombramiento provisional tendrán

la duración de dicho período más el tiempo necesario para determinar la superación del mismo. De estas situaciones se informará a las respectivas Comisiones del Servicio Civil”.

El Decreto 1572 de 1998 (reglamentario de esta Ley), estableció en el artículo séptimo la forma como deberá darse por terminada la relación laboral por haberse cumplido las condiciones que generaron la necesidad del empleo por vacancia temporal y su desvinculación mediante acto administrativo:

“El término de duración del encargo, de la provisionalidad o el de su prórroga, si la hubiere, deberá consignarse en el acto administrativo correspondiente, al vencimiento del cual el empleado de carrera que haya sido encargado cesará automáticamente en el ejercicio de las funciones de éste y regresará al empleo del cual es titular. El empleado con vinculación de carácter provisional deberá ser retirado del servicio mediante declaratorio de insubsistencia de su nombramiento, a través de acto administrativo expedido por el nominador”.

No obstante lo anterior, en cualquier momento antes de cumplir el término del encargo, de la provisionalidad o de su prórroga, el nominador, por resolución, podrá darlos por terminados”.

La Ley 443 de 1998, fue derogada parcialmente por la Ley 909 de 2004⁶, por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa y la gerencia pública, cuyo objeto es la regulación del sistema de empleo público y el establecimiento de los principios básicos que deben regir el ejercicio de la gerencia pública. El artículo 25, establece:

“Provisión de los empleos por vacancia temporal. Los empleos de carrera cuyos titulares se encuentren en situaciones administrativas que impliquen separación temporal de los mismos serán provistos en forma provisional solo por el tiempo que duren aquellas situaciones, cuando no fuere posible proveerlos mediante

⁶ Colombia, Congreso de la Republica. Ley 909 de 2004 artículo 25, por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, Provisión de los empleos por vacancia temporal

encargo con servidores públicos de carrera”.

Con fundamento en los postulados constitucionales y legales, éstas normas buscan orientar un sistema técnico de administración de la estructura básica del recurso humano, dirigido al cumplimiento de los fines esenciales del Estado, con fundamento en los elementos esenciales de la profesionalización de los recursos humanos al servicio de la administración pública que busca la consolidación de los principios del mérito, la flexibilidad que no debe marchar en detrimento de la estabilidad, la responsabilidad y la capacitación que busca aumentar la eficacia y la eficiencia en la prestación de los servicios públicos a la comunidad.

Las autoridades administrativas amparadas en potestades discrecionales establecidas en el Decreto 01 de 1984, (Código Contencioso Administrativo) y Ley 1437 de 2011,(Código de

Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo⁷⁷), dan por terminada la relación laboral de los empleados públicos nombrados con carácter de provisionalidad, “en cualquier tiempo, sin haberse cumplido las causas y necesidades que generaron el nombramiento”, concluyendo con la desvinculación de sus puestos de trabajo de manera definitiva, argumentando que “a este tipo de empleados se les debe aplicar similar tratamiento legal en materia laboral para retirar a los empleados de libre nombramiento y remoción, omitiendo el requisito de la motivación del acto administrativo”.

En tal sentido los jueces de lo contencioso administrativo, se

⁷⁷ Código Contencioso Administrativo, Decretó 01 de 1984, artículo 36, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, artículo 44, decisiones discrecionales. En la medida en que el contenido de una decisión, de carácter general o particular, sea discrecional debe ser adecuada a los fines de la norma que la autoriza y proporcional a los hechos que le sirven de causa.

fundamentan en el quehacer interpretativo y argumentativo en la obediencia reglada del espíritu de la ley.

Las personas sumidas en esta clase de situación jurídica presentan las reclamaciones ante la administración, sin resultados positivos recurriendo ante la jurisdicción contenciosa administrativa en búsqueda del restablecimiento de los derechos vulnerados, solicitando que se debe dar cumplimiento al requisito esencial de la motivación, exigencia fundamental para que las personas perciban que la administración se sometió al principio de legalidad y a las reglas del Estado Social de Derecho en procura del buen servicio; o si por el contrario, la decisión fue resultado del abuso del poder, la arbitrariedad o del capricho, obedeciendo al “clientelismo político”.

Cuando se estudian las providencias judiciales que emiten las autoridades de administración

de justicia relacionadas con las acciones y medios de control, instauradas por los sujetos activos de estos derechos, se percibe un antagonismo judicial desarrollado (a partir de la Constitución Política de 1991), frente a las decisiones del Consejo de Estado en relación con las teorías doctrinales y jurisprudenciales en temas relacionados con la motivación de los actos administrativos de retiro de los empleados nombrados en provisionalidad.

No obstante existir constitucionalmente principios que orientan la administración de justicia como la autonomía y la independencia, las marcadas diferencias ius teóricas vienen generado un alto grado de inseguridad jurídica⁸ para las

⁸ SÁNCHEZ de la Torre Ángel. La capacidad Jurídica, fundamentos de conocimientos jurídicos, Editorial Dykinson Meléndez Valdés Madrid España 2005. La palabra seguridad proviene de *securitas*, la cual deriva del adjetivo *securus* (de *secura*) que, significa estar seguros de algo y libre de cuidados. Seguridad Jurídica es la certeza que tiene el individuo de la permanencia de su

personas que ostentan la calidad de sujetos activos del derecho laboral público relacionado con el retiro de sus puestos de trabajo por haber sido nombrados en calidad de provisionalidad, de ahí la consecuencia de las marcadas diferencias entre las líneas jurisprudenciales de cada una de estas dos altas cortes de cierre de la administración de justicia.

Las personas sumidas en situaciones jurídicas de esta naturaleza, no tienen certeza de las acciones judiciales eficaces que los lleve a obtener el restablecimiento de sus derechos, toda vez que cuando acuden ante los jueces y tribunales administrativos a través de demandas de nulidad y restablecimiento del derecho⁹, las

situación jurídica y no será modificada sino por procedimientos regulares y conductos establecidos de manera previa y clara.

⁹Colombia Congreso de la Republica. Ley 1437 de 2011, medios de control, Artículo 138. Nulidad y restablecimiento del derecho.

pretensiones les son negadas con argumentos relacionados en la referida línea jurisprudencial del Consejo de Estado que expresa que estos actos administrativos, no requieren de motivación. Fundamentados en sus providencias¹⁰ que los empleados públicos nombrados en provisionalidad no ingresaron al servicio civil por mérito sino que su vinculación obedeció a razones discrecionales. Por lo tanto, no pueden ampararse bajo las causales de retiro previstas en el artículo 125, inciso 2, superior, toda vez que ellas se reservan a los nombrados con base en derechos de carrera. Conferirles a los designados en provisionalidad el derecho a que su acto de desvinculación se motive los equipara, sin justificación alguna, a quienes concursaron y por sus

¹⁰Colombia, Consejo de Estado, Sección Segunda, expediente, radicación No.76001233100020010349701 de agosto 23 de 2012, Consejero Ponente Alfonso Vargas Rincón.

méritos adquirieron el derecho a integrar la planta de personal de la entidad.

Las tesis del Consejo de Estado. El artículo 29 de la Constitución dice que el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas; el Consejo de Estado no desconoce la vigencia del derecho al debido proceso pues la tesis sobre el retiro de los nombrados en provisionalidad acepta que las causales de nulidad afectan tanto los actos de remoción del personal de carrera como los de aquellos carentes de estabilidad, por lo que los nombrados en provisionalidad también pueden impugnar judicialmente las decisiones de desvinculación a efectos de determinar si en su caso se respetó el debido proceso.

Bajo esta premisa los destinatarios de estos derechos que acuden al contencioso se les niega el reconocimiento de los derechos peticionados en las demandas, amparados en la teoría

de la similitud laboral de los trabajadores nombrados en provisionalidad con los de libre nombramiento y remoción y la afectación por línea de la discrecionalidad.

Por su parte, la Corte Constitucional¹¹ buscaba deslindar la situación de las personas que ocupan cargos de carrera en provisionalidad de los empleados de libre nombramiento y remoción, para determinar que no era comparable. En efecto, en anterior providencia, admitió que entre una y otra forma de vinculación, existen innegables coincidencias pero de ellas no puede desprenderse las mismas razones para dar por terminado el vínculo, pues el acto de desvinculación necesariamente debía motivarse, teniendo en cuenta que éstos no son empleados de libre nombramiento y remoción. La regla prevista por la Corte Constitucional en sus

¹¹ Colombia Corte Constitucional expediente T289, Magistrado Ponente Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, Abril 14 de 2011.

diferentes fallos es que, quien ocupe un cargo de carrera en provisionalidad debe gozar del derecho a que el acto administrativo encaminado a declarar su insubsistencia, pueda tenerse como válido sólo cuando haya sido motivado, toda vez que solo razones de interés general pueden conducir a la desvinculación. Por ello, quien goza de la facultad nominadora no puede desvincular al empleado con la misma discrecionalidad con que puede hacerlo sobre uno de libre nombramiento y remoción, a menos que exista justa causa para tales efectos; justa causa que deba ser expuesta en el acto administrativo de desvinculación.

No obstante existir limitaciones jurisprudenciales, en el entendido que no proceden las acciones de tutela¹² contra providencias judiciales en relación con el artículo 86, de la Carta Política :

(...) Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente (...)

Las personas lesionadas con las decisiones de esta naturaleza jurídica con sentencias de los órganos de administración de justicia en materia contenciosa administrativa, a pesar de haber hecho tránsito con efecto de cosa juzgada, acuden a través de la acción preferente constitucional en garantía de sus derechos, tutelando la garantía al debido proceso y la nulidad del acto administrativo de retiro irregular, con la consecuencia que sus peticiones de amparo les son resueltas favorablemente y ordenando el reconocimiento de los derechos y con fundamento en los argumentos jurisprudenciales de esta corporación, que la discrecionalidad no es absoluta como se observa en la sentencia

¹² Colombia Constitución Política de 1991 artículo 86 Acción de Tutela

de unificación de la Corte Constitucional¹³ :

“El deber de motivación de los actos administrativos que (por regla general) tiene la administración, hace efectiva la cláusula de Estado de Derecho, el principio democrático, el principio de publicidad en las actuaciones de la administración, al tiempo que permite a los asociados contar con elementos de juicio suficientes para ejercer su derecho de contradicción y defensa a fin de acudir ante las instancias gubernativas y autoridades judiciales para controlar los abusos en el ejercicio del poder. De esta forma a la Administración corresponde motivar los actos, estos es, hacer expresas las razones de su decisión, mientras que a la jurisdicción compete definir si esas razones son justificadas constitucional y legalmente

La discrecionalidad que excepcionalmente otorga la ley nunca es absoluta, con lo cual se evita que se confunda con la arbitrariedad y el capricho del funcionario. La discrecionalidad relativa atenúa entonces la exigencia de motivación de ciertos

actos, aun cuando no libera al funcionario del deber de obrar conforme a los principios constitucionales y legales que rigen la función administrativa y podrían dar lugar a la nulidad de actos por desviación de poder o por las causales previstas en el artículo 84 del CCA“.

Se observa que en el universo jurídico de las dos cortes de cierre de las decisiones judiciales en relación con la motivación de los actos administrativos de despido o desvinculación de los empleados que prestan los servicios a las entidades del Estado, con carácter de provisionalidad, existen diferencias conceptuales ius teóricas y métodos de interpretación antagónicos que generan inseguridad jurídica en los destinatarios de estas normas.

Por consiguiente, se descubre un elevado desgaste y vulneración al principio de economía en la administración de justicia; en estos eventos se convierte en un mecanismo de procedibilidad para

¹³ Colombia Corte Constitucional, SU.917de 2010 Magistrado Ponente, Jorge Iván Palacio Palacio

agotar el requisito subsidiario para acudir al ejercicio preferente constitucional, por vía de acción de tutela, puesto que mientras la jurisdicción contenciosa niega las súplicas o pretensiones, argumentando que las providencias judiciales emanan del análisis y fundamento en una situación reglada amparada en una norma jurídica; la Corte Constitucional accede a las peticiones argumentando que en primer lugar, la motivación de los actos, es la expresión de la cláusula de Estado de Derecho¹⁴ del artículo primero de la Constitución Política, que implica la sujeción de los poderes públicos al principio de legalidad y proscribire la arbitrariedad en las decisiones que afectan a los administrados. La doctrina ha explicado que la motivación representa el primer criterio de deslinde entre lo discrecional y lo arbitrario:

¹⁴ Colombia Corte Constitucional, SU.917de 2010 Magistrado Ponente, Jorge Iván Palacio Palacio “

“En el Estado de Derecho ningún funcionario puede actuar por fuera de la competencia que le fija con antelación el ordenamiento jurídico, ni es admisible tampoco que quien ejerce autoridad exceda los términos de las precisas funciones que le corresponden, ni que omita el cumplimiento de los deberes que en su condición de tal le han sido constitucional o legalmente asignados (arts. 122, 123, 124 y que en su condición de tal le han sido constitucional o legalmente asignados (arts. 122, 123, 124 y 209 C.P., entre otros), de manera tal que el servidor público responde tanto por infringir la Constitución y las leyes como por exceso o defecto en el desempeño de su actividad (art. 6 C.P.), todo lo cual significa que en sus decisiones no puede verse reflejado su capricho o su deseo sino la realización de los valores jurídicos que el sistema ha señalado con antelación, es apenas una consecuencia lógica la de que esté obligado a exponer de manera exacta cuál es el fundamento jurídico y fáctico de sus resoluciones. Estas quedan sometidas al escrutinio posterior de los jueces, en defensa de los administrados y como prenda del efectivo imperio del Derecho en el seno de la sociedad”.

2. Antecedente histórico del Consejo de Estado y la Corte Constitucional

Para establecer las diferencias teóricas de cada uno de los dos altos cortes de la administración de justicia en Colombia, en relación con la aceptación reglada por parte del Consejo de Estado en el entendido que no se requiere motivación en los actos administrativos para el retiro o desvinculación de los funcionarios nombrados en provisionalidad, frente a la necesaria motivación que predica la Corte Constitucional, es pertinente ubicarnos en el tiempo y en el espacio para examinar los antecedentes que dieron origen al nacimiento de los dos órganos de administración de justicia en Colombia, estudiando su objeto y fin a través del método histórico sistemático.

Específicamente se reseña la evolución de la Jurisdicción

Contencioso Administrativa, frente al contexto histórico de la Corte Constitucional.

Se tiene como referencia, la coyuntura más importante y trascendental para el surgimiento del denominado Estado de Derecho, necesariamente tomando como punto de partida la Revolución Francesa de 1789, época mediante la cual se abandona la concepción del antiguo régimen absolutista y se origina el nacimiento de la teoría de la división de poderes y nacimiento del Estado de Derecho. Estado democrático liberal.

Instituido el parlamento (organismo encargado de la administración de justicia) se prohibió a los jueces inmiscuirse en los asuntos de la administración y las funciones judiciales que eran y continuaban siendo separadas de las funciones administrativas, con la Constitución de 1799, Napoleón

creó el Consejo de Estado, denominado el Consejo del Rey.

Dentro de este contexto la justicia era retenida, toda vez que el ejecutivo retenía el poder de tomar él mismo sus propias decisiones, dándole paso a la justicia delegada donde ya no era el ejecutivo quien tomaba las decisiones puesto que lo hacía era el Consejo de Estado, pero igualmente lo que buscaba era proteger los intereses del Rey.

Con el surgimiento del Estado de Derecho, en adelante toda actividad humana dependería del resultado de la soberanía popular; es decir, nadie podría obrar sino conforme a la voluntad general, según la ley y como consecuencia de este acontecimiento el ánimo revolucionario persiste, surgen otros hechos que llevaron al nacimiento de la jurisdicción contenciosa administrativa en Francia.

Frente a esta coyuntura se produce como resultado el Fallo Blanco, de febrero de 1873¹⁵, el Tribunal de Controversias mediante el cual se abroga la competencia de la jurisdicción administrativa, en cabeza de un órgano especial, considerando que la responsabilidad del Estado por el servicio público no puede regirse por los principios establecidos en el Código Civil para las relaciones entre particulares, donde la responsabilidad del deber público está regido por reglas especiales, con autonomía, es decir, jurisdicción contenciosa administrativa.

Para esta época el Consejo de Estado solo tenía funciones de asesoría al ejecutivo competencias para los casos exclusivamente previstos en la ley; no eran más que jueces

¹⁵ MARCEAULONG, PROSPERWEIL, Guybraibant, Delvoré Genovois. Los grandes fallos de la jurisprudencia administrativa Francesa. Ediciones librería del Profesional, Bogotá, Colombia, Primera edición 2000.

de atribución del derecho común; todas las demandas de los particulares debían ser sometidas en primer término al ministro que resolvía en calidad de ministro- juez¹⁶ que a su vez era quien tomaba las decisiones.

En la misma forma en 1889 con el Fallo Cadot¹⁷, el Consejo de Estado consolidó su carácter de juez de la administración, al expresar que no obstante la ley le reconocía ese carácter sólo para resolver directamente algunos asuntos específicos (jurisdicción administrativa); él era el juez común en materia de controversias de la administración (jurisdicción común); en consecuencia, su competencia era general.

Con este fallo se desarrolla la jurisprudencia administrativa y convirtió al Consejo de Estado en un juez de atribuciones, le fueron confiadas las funciones, contenciosas administrativas, despojando a las autoridades

administrativas de las facultades jurisdiccionales.

El surgimiento de la jurisdicción contenciosa administrativa en Colombia tiene su fuente primaria en las instituciones creadas en Francia por Napoleón en 1799, establecida por el decreto del general Simón Bolívar¹⁸ dictado en la ciudad de Angostura el 30 de octubre de 1817, expedido en su calidad de Jefe Supremo de la República de Venezuela y Capitán General de sus Ejércitos y de los de la Nueva Granada. Se trataba de un órgano político administrativo, que sustituyó, en alguna medida, la representación ciudadana en los cuerpos de elección popular y contribuyó a la toma de decisiones administrativas, legislativas y de gobierno propias del Estado de esta época, con un carácter consultivo y asesor del gobierno, sin funciones jurisdiccionales.

¹⁶ ibídem

¹⁷ ibídem

¹⁸ Consejodestado.gov.co/seminario/lineadeltiempo.html, 28 Agosto de 2013, Consultado a las 05:36:38 pm.

“Artículo Primero. Tendrá el Jefe Supremo de la República:

Un Consejo provisional de Estado que residirá por ahora en la capital de la Provincia de Guayana. y será compuesto del Almirante, del Jefe de Estado Mayor General, del Intendente General, del Comisario General del Ejército, del presidente y ministros de la Alta Corte de Justicia, del presidente y ministros del Tribunal de secuestros, de los secretarios del Despacho y de los empleados siguientes de esta provincia, mientras resida en su capital, a saber: el Gobernador Comandante General, los Generales y Coroneles que estén en actual servicio en esta ciudad, el Intendente, los ministros, Contador y Tesorero y el Gobernador político”.

El 27 de Agosto de 1828, el Decreto llamado “de la dictadura” de Simón Bolívar, establece:

(...) Título III. Del Consejo de Estado

Artículo 8.- El Consejo de Estado se compone del presidente del Consejo de Ministros, de los ministros secretarios de Estado, y al

menos de un consejero por cada uno de los actuales departamentos de la República.

Artículo 9.- Cuando el Libertador no presida al consejo de Estado lo hará el presidente del Consejo de ministros.

Artículo 10.- Corresponde al Consejo de Estado:

1. Preparar todos los decretos y reglamentos que haya de expedir el jefe del Estado, ya sea tomando la iniciativa, o a propuesta de los ministros respectivos, o en virtud de órdenes que se le comuniquen al efecto: un reglamento especial que se dará el Consejo, previa la aprobación del gobierno, fijará las reglas de proceder a su propia policía;

2. Dar su dictamen al gobierno en los casos de declaración de guerra, preliminares de paz, ratificación de tratados con otras naciones en los de los números 9, 10 y 11 del Artículo 2.º; Título I de este Decreto, y en todos los demás arduos en que se le pida;

3. Informar sobre las personas de aptitud y mérito para las prefecturas y gobiernos de las provincias, para jueces de las altas cortes de apelación y de los demás tribunales

y juzgados; para los arzobispados, obispados, dignidades, canongías, raciones y medias raciones de las iglesias metropolitanas y catedrales, y para jefes de las oficinas superiores y principales de hacienda. (...)

El acto Legislativo No. 3 de 1910, reformatorio de la Constitución Nacional, dispuso que mediante ley se estableciera la jurisdicción de lo contencioso administrativo sin que dicha disposición se hiciera efectiva hasta 1913.

Por su parte, la Ley 13 de 1912 dispuso la elaboración de una edición completa de las leyes nacionales expedidas desde 1821, publicación que dejó a cargo del Consejo de Estado, siempre y cuando se restableciera, y en su defecto, a cargo de la comisión de Abogados Auxiliares de los Ministerios. La Ley 130 de 1913, crea la jurisdicción contencioso administrativa, conformada por un tribunal supremo de lo contencioso administrativo y unos tribunales seccionales, cuyo objeto era la revisión de los actos de las

corporaciones o empleados administrativos en ejercicio de sus funciones.

Con la Ley 60 de 1914, orgánica del Consejo de Estado, se establece la organización y funciones relacionados con lo contencioso administrativo:

“Artículo 3°. El Consejo se dividirá en dos Salas, que se denominarán: de Negocios Generales, la primera, y de lo Contencioso Administrativo, la segunda. Esta la formarán cuatro Consejeros, designados por el Poder Ejecutivo de entre los elegidos por el Congreso, y tendrá a su cargo todo lo relativo a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, y aquella, que se compondrá del primer Designado y de los otros dos individuos nombrados por el Congreso, tendrá a su cargo los demás asuntos que la Constitución y las leyes atribuyan al Consejo de Estado.”

El término Constitución, según manifiesta Marco Gerardo Monroy Cabra, en su obra Ensayos de Teoría Constitucional y Derecho

Internacional¹⁹, no se tiene certeza clara del surgimiento y evolución toda vez que, según cita a Rolando Tamayo y Salmorán:

(...) No es seguro si la noción de Constitución, entendida como Constitución escrita fue realmente una construcción hecha por juristas, filósofos, políticos o doctrinantes, como podría haber sido el caso Francés o si fue el resultado de la experiencia jurídica y política como en el caso de los Estados Unidos de América, lo cierto es que en cuanto a significado concierne a la mayoría de los movimientos políticos subsiguientes que actuaron de acuerdo a esa condición. Desde entonces las Constituciones escritas crean, define y limitan el ejercicio del poder gubernamental, han sido la regla general en casi todo el mundo Constitucional (...)

Por lo tanto se da como una construcción mixta proveniente de griegos y romanos de los

¹⁹ MONRROY CABRA, Marco Gerardo. Ensayos de Teoría Constitucional y Derecho Internacional, Colección de Textos de Jurisprudencia, Editorial Universidad del Rosario 2007, pág. 35

estatutos de leyes, que nació como un movimiento ideológico y político que fue evolucionando en la edad media hasta la construcción moderna donde se le asigna el término jurídico de norma fundamental del Estado, que busca asegurar la garantía de la libertad frente al poder público.

Conceptualmente, el término Constitución se manifiesta de diversas formas dependiendo como lo afirma Monroy Cabra²⁰, del punto de vista jurídico. Es el cimiento o base sobre la cual descansa el resto del ordenamiento, es la premisa mayor de la cual derivan las restantes normas. Desde el punto de vista sociológico, formula los valores que tienen vigencia para una comunidad y la expresión de las fuerzas y elementos sociales que los representan; y desde el punto de vista político, contiene el mínimo de elementos para que una comunidad política o

²⁰ *Ibíd*em

Estado pueda existir y que le imprime una fórmula específica.

La fuente política histórica, ideológica, se centra en el artículo 16²¹ de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, aprobada por la Asamblea Nacional Francesa.

La Constitución Política le atribuyó a la Corte Constitucional las competencias que antes tenía la sala constitucional de la Corte Suprema de Justicia, estableciendo una serie de mecanismos preferentes para la protección y aplicación de los derechos, entre ellos el más importante, la acción de tutela, el cual quedó en manos de todos los jueces que integran el poder judicial, con la tarea de interpretar y aplicar la ley en el

²¹Asamblea Nacional Constituyente Francesa, Los derechos del Hombre, Fundación Editorial Epígrafe, Documento histórico universal, Colciencias Bogotá Colombia PAG. 28. Artículo 16. Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, 1789, Toda sociedad en la cual no esté establecida la garantía de los derechos, ni determinada la separación de los poderes, carece de Constitución.

caso concreto pero respetando en sus providencias el principio de supremacía de la Constitución. En consecuencia, todos los jueces son jueces de legalidad y de constitucionalidad, lo que significa que nuestro sistema de control de constitucionalidad sea calificado por la doctrina como un sistema mixto ya que combina un control concentrado en cabeza de la Corte Constitucional y un control difuso de constitucionalidad en donde cualquier autoridad puede dejar de aplicar la ley u otra norma jurídica por estar en contravía a los mandatos constitucionales.

El principio de separación de poderes que postularon los franceses y americanos consecuentemente con las revoluciones liberales como fuentes de la plataforma del nuevo orden de reglas de regulación social cimentado en los Estados de Derecho, fue copiado en Colombia para implantar la génesis o modelos institucionales, obedeciendo a

distintas circunstancias históricas de la organización del Estado y sus órganos de control judicial.

Para nuestro estudio, se observa doctrinariamente una mezcla entre el derecho continental europeo “Civil law”, y el derecho anglosajón “Common law”, como las fuentes principales de la teorías que han dado origen y han orientado las líneas jurisprudenciales corrientes y doctrinales de las dos altas cortes de la administración de justicia en Colombia.

Las controversias más complejas se han presentado con la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1991, y la creación de la Corte Constitucional, además del salto que se produce de un Estado de Derecho donde la Ley es el instrumento preferente que debe guiar el funcionamiento de todas las actividades humanas, en el entendido que todos los poderes deben someterse ella en el cumplimiento de sus funciones.

Por lo tanto, toda actividad administrativa era reglada obedeciendo el imperio de la ley. Con la introducción de la cláusula de origen alemán “Estado Social de Derecho” se extiende además del concepto de separación de poderes y sujeción a las normas, integrándola con los principios orientadores de los fines esenciales del Estado como son el bienestar de la comunidad para el cual los órganos del Estado fundamentados en su autonomía deben obedecer al imperio de la ley. Pero, además, tener en cuenta los principios²² integradores que son garantía del bien común y bienestar de todos los administrados.

3. La motivación de los actos administrativos.

Consecuentemente para poder llegar al centro del conflicto que se plantea, naturalmente se requiere comprender el término

²² Colombia Corte Constitucional Sentencia T-406, 5 de Junio de 1992, Magistrado ponente Ciro Angarita Barón

más usado literariamente en este documento como es el acto administrativo, siendo éste igualmente contemporáneo con el Estado de Derecho y con los acontecimientos que dieron origen de la creación de la jurisdicción contenciosa administrativa y el nacimiento del derecho administrativo, puesto que anterior a la Revolución Francesa, (en el antiguo régimen), las actuaciones y decisiones de la administración se le llamaban actos del Rey, de la Corona o del fisco, dependiendo del lugar y del régimen o sistema político²³.

La administración pública materializa su actuar en la función pública para el cumplimiento de los fines a través de los hechos jurídicos, operaciones administrativas y actos administrativos, entendido este último término en derecho público similar al negocio jurídico

²³PENAGOS Gustavo. El acto administrativo, tomo uno, sexta edición, Bogotá 1996, Ediciones Librería el Profesional

que se estudia en derecho privado. Doctrinariamente se destacan las siguientes definiciones teóricas:

“Según Jean Rivero. “Es un acto de la voluntad destinado a introducir un cambio en las relaciones de derecho que existen en el momento en que él interviene, o mejor, a modificar el ordenamiento jurídico (Derecho administrativo, Universidad Central de Venezuela, 1984, página 97).

Según Jaime Orlando Santofimio Gamboa. El acto administrativo es todo manifestación unilateral, por regla general de voluntad, de quienes ejercen funciones administrativas, tendiente a la producción de efectos jurídicos”.

Según José María Boquera. “El acto administrativo es la declaración de la voluntad que crea unilateralmente e impone consecuencias jurídicas, a un sujeto o sujetos, por presumirse su legalidad

Según Georges Vedel. “El acto administrativo es una decisión ejecutoria o acto jurídico emitido por la Administración con objeto de modificar el ordenamiento jurídico mediante las obligaciones que

impone o por los derechos que confiere”.

Dentro del estudio del acto administrativo, en aras de alcanzar el tema que nos ocupa, encontramos los elementos esenciales para su definición. Para nuestro estudio nos concentraremos en los elementos de producción como son el fin del acto administrativo y las formalidades, entendidas éstas como las formas en que la administración exterioriza la voluntad de manera unilateral encaminada a producir efectos jurídicos y para alcanzar los fines se requiere que se expresen las razones y los motivos que mueven a la administración a tomar la decisión. La motivación del acto administrativo, según Gustavo Penagos²⁴, hace referencia doctrinariamente a los elementos formales del acto administrativo:

(...) entendidos como el conjunto de solemnidades que deben

cumplirse al tiempo de la formación del acto. Se dice también que constituyen los “motivos presupuestos” que ha tenido en cuenta el ente administrativo para una determinación, en cumplimiento de un fin, que no puede ser sino en ultimo termino del interés público. La motivación procede a la parte dispositiva con una explicación o justificación”.

El acto administrativo es la declaración en la que se exponen los hechos y el derecho que justifican a la administración a adoptar una determinación que lo conduzcan a producir efectos jurídicos a los administrados de manera general o particular, convirtiéndose en un proceso fáctico y jurídico, en el que los resultados hacen la relación de los hechos que originan el acto y la relación entre las consideraciones y el derecho aplicado.

La motivación es justificación jurídica del resultado de la decisión, pero esta justificación puede ser verdadera o falsa.

²⁴ ibídem

Según Gustavo Penagos²⁵ la doctrina se halla dividida en el sentido de que el acto administrativo debe tener un motivo o una causa jurídica, diferente a la exteriorización; que hay autores que afirman que en particular la falta de exposición de fundamentos no afecta la validez del acto, toda vez que la decisión sea clara y precisa; pero que hay otros que sostienen que su omisión determina por regla general la nulidad del acto, aunque a veces solo sea considerado simplemente anulable, como lo manifiesta Agustín Gordillo en su libro²⁶. El acto administrativo manifiesta que la falta de motivación implica no solo vicio de forma sino también principalmente vicio de arbitrariedad y como tal determina la nulidad del acto, toda vez que este requisito solo puede prescindirse en los actos tácitos

²⁵ ibídem

²⁶ GORDILLO, Agustín. El Acto Administrativo Segunda Edición 1969, Buenos Aires Argentina, pag.313

puesto que allí no hay ni siquiera una manifestación de voluntad.

Con la orientación del Estado liberal y la teoría de la división de poderes, bajo la supremacía de la democracia, promotora de la autonomía de los poderes públicos, el sistema jurídico colombiano está en permanente construcción y evolución, transitando por los diferentes sistemas jurídicos.

En la constituyente de 1991, con la inclusión de la cláusula de Estado Social de Derecho y con la entrada en vigencia de la Corte Constitucional, como garante y tutora de los derechos fundamentales que orientan los postulados de los principios y valores, ha hecho que los jueces constitucionales se hayan acogido a diversas corrientes posmodernas como las del “activismo judicial” que se ha venido desarrollando en algunos países donde se instauraron tribunales constitucionales, entre

otros España, Argentina y Colombia, toda vez que por medio de sus jurisprudencias acometen exhaustivos exámenes relacionados con la garantía de los derechos fundamentales y han tenido que intervenir en el rediseño de las políticas públicas, donde están de por medio derechos y garantías fundamentales, yendo algunas veces en contra de los estándares jurídicos de los demás órganos de administración de justicia, como se observa en este estudio, que refleja las divergencias presentadas frente a las líneas jurisprudenciales del Consejo de Estado.

Teniendo en cuenta que la “ratio decidendi”²⁷ determina las líneas jurisprudenciales del Consejo de Estado frente a las líneas jurisprudenciales de la Corte Constitucional, se encuentra que,

²⁷ Ratio Decidendi. Prescribe el criterio jurídico determinante de las razones inescindiblemente relacionadas con la decisión que el Juez ha tomado, sin las cuales la decisión del caso no sería comprensible o carecería de fundamentos

en nuestro ordenamiento jurídico, no se ha resuelto el problema jurídico planteado por H. L. Hart²⁸ quien manifiesta que todo ordenamiento jurídico es un sistema de reglas, clasificándolas en primarias y secundarias, y que dentro estas secundarias se encuentran los principios calificados como normas de segundo grado.

Por otra parte, Ronald Dworkin²⁹ sostiene que aunque los principios son diferentes de las reglas y puedan resultar menos precisos que las reglas, éstos resultan igualmente obligatorios, de suerte que deben ser tenidos en cuenta por cualquier juez o intérprete de cualquier sistema jurídico. Que las reglas son aplicables en forma como un todo o nada, es decir existen solo dos

²⁸ Herbert Lionel Adolphus Hart. Inglaterra 18 de Julio 1907-Oxford 1992. Jurista inglés conocido principalmente por su trabajo sobre la Filosofía del Derecho

²⁹ Ronald Myles Dworkin- Worcester Massachusetts. Estados Unidos, 11 Diciembre 1931-Londres 14 Febrero 2013. Filósofo del Derecho, Catedrático de derecho constitucional.

posibilidades o la regla es válida y deben aceptarse las consecuencias jurídicas, no es válida y no cuenta para nada la decisión; en cambio los principios según su formulación que sean aplicables al caso, no determinan necesariamente la decisión, sino que proporcionan razones en favor de una u otra decisión.

En este orden de ideas, se verifica que el Consejo de Estado, fundamenta la “ratio decidendi”, de sus providencias, relacionadas con la asimilación de la discrecionalidad de los actos administrativos de retiro de los funcionarios con carácter de provisional, con abstracción a las teoría reglada, contemplada en la norma jurídica, alejándose proporcionalmente de los principios integradores de la norma superior.

CONCLUSIONES

Estudiado el ordenamiento jurídico y las líneas jurisprudenciales del Consejo de Estado a través del

método exegético e histórico y sistemático, se pudo establecer que doctrinariamente la fuente ius teórica de esta corporación, encuentra su raíz principal en el sistema continental Europeo, que conserva la tradición dogmática de la teoría formal de la motivación del acto administrativo de manera tácita, dejando en las autoridades administrativas y contenciosas la posibilidad de disponer de estándares de discrecionalidad en la interpretación de la ley, por la razón histórica que determinó el surgimiento de la jurisdicción de lo contencioso administrativo; la defensa del principio de legalidad. a fin de realizar el ejercicio de la legitimación objetiva del poder, que no ha podido ser erradicada de manera definitiva, con la entrada del Estado de Derecho y el modelo democrático.

La Corte Constitucional viene elaborando una línea jurisprudencial, basada en el

precedente judicial, plasmando un discurso justificativo de la defensa de la cláusula del Estado Social de Derecho, y por medio del control democrático las autoridades y sus administrados pueden accionar y ejercer el control de las actuaciones de las autoridades administrativas.

De éste modo ha sentado jurisprudencia, en el sentido, de que los actos administrativos de retiro de los funcionarios con carácter de provisionalidad deben ser motivados atendiendo los principios constitucionales como garantía de no coartar el derecho fundamental del debido proceso, el desconocimiento de otras normas de superior jerarquía como el principio de publicidad en el ejercicio de la función pública donde se hace imperativo asegurar la interdicción a la arbitrariedad y el derecho a la tutela judicial efectiva.

Se observa en este estudio que la Corte Constitucional desde sus inicios viene construyendo reglas y principios del precedente

judicial, es decir del derecho judicial, en los cuales sus providencias son el resultado del análisis y razonamientos de las leyes con la completa integración de los principios, mientras que el Consejo de Estado sigue doctrinariamente las reglas del derecho legislado, por lo tanto sus providencias están claramente sometidas al imperio estricto de la regla de reconocimiento general que es la ley.

BIBLIOGRAFÍA

- BERNAL GUERRERO, Luis Enrique. Manual del Acto Administrativo, Quinta Edición, Editorial ABC, Bogotá Colombia 2009
- DUEÑAS RUÍZ, Oscar José. Lecciones de Hermenéutica Jurídica, Quinta Edición, Facultad de Jurisprudencia Universidad del Rosario 2009.
- FERREIRA FERNÁNDEZ, A. Xaver. La provisión de los puestos de trabajo en la Administración general del Estado, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid España 2002
- GÓMEZ SERRANO, Laureano. El control Constitucional en Colombia, Evolución Histórica, Editorial UNAB, 2011 Colombia
- VARAS IBAÑEZ, Santiago. El Derecho Administrativo Iberoamericano. Instituto de investigaciones Urbana y territorial IUT Novena edición, Granada España 2005.
- MONRROY CABRA, Marco Gerardo. Ensayos de Teoría Constitucional y Derecho Internacional, Colección de Textos de Jurisprudencia, Editorial Universidad del Rosario 2007.
- NIETO, Alejandro. Estudios Históricos sobre Administración y Derecho Administrativo, Colección de estudios de Historia, Instituto Nacional de Administración Pública Madrid 2006.
- LONDOÑO TORO, Beatriz. Diez Años de Investigación Jurídica y Socio jurídica en Colombia, Estudios Académicos Tomo II Primera edición 2010.
- LÓPEZ CUÉLLAR, Nelcy. Estudios de la selección revisión de Tutelas en la Corte Constitucional, Centro editorial Universidad del Rosario, Primera edición 2005.
- PENAGOS Gustavo, Derecho Administrativo, Nuevas tendencia, Organización Administrativa

Colombiana, Tomo II Quinta Edición 2007.

PENAGOS Gustavo, El acto administrativo Tomo I – Parte General Stilo Impresores Ltda. Enero 2008.

OBANDO GARRIDO, José María. Tratado Administrativo Laboral, Tercera edición Doctrina y Ley Ltda., Bogotá 2010

RODRÍGUEZ ARANA, Jaime. Derecho Administrativo Español, tomo II, Acto Administrativo, Editores Lorena Bello 2009.

RODRÍGUEZ, César. La Decisión Judicial, El debate Hart- Dworkin, Estudios Preliminares, del siglo Editores, Universidad de los Andes Primera Edición 2005

UBEDA PORTUGUES, José Escribano. Sistemas Políticos Constitucionales en el mundo, Colección Relaciones Internacionales, Editorial Aebius, Madrid España 2011

UPRIMNY Yepes Rodrigo, Entre Deductivismo y Activismo, Hacia

un intento de la recapitulación de los grandes modelos teóricos de la interpretación Jurídica, Director del Centro de Estudio de Derecho, Justicia y Sociedad, Bogotá 2007.

UPRIMNY Yepes Rodrigo, Judicialización de la Política en Colombia Potenciales y Riesgos, Director del Centro de Estudio de Derecho, Justicia y Sociedad, Revista Conectas Assun Bogotá 2010.

Colombia Corte Constitucional.T-254 30 de marzo de 2006, Magistrado ponente Marco Gerardo Monroy Cabra.

Colombia Corte Constitucional. SU.917 del 16 de noviembre de e 2010, Magistrado ponente Jorge Iván Palacio.

Colombia Corte Constitucional. T289, expediente T- 2.882.988 Magistrado Ponente Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, Abril 14 de 2011.

Colombia, Consejo de Estado
sección segunda subsección B de
22 de julio de 2004, Magistrado
Ponente Jesús María Lemas
Bustamante.

Colombia, Consejo de Estado,
sección segunda subsección B,
Consejero Ponente Gerardo
Arenas Monsalve, expediente No.
250002325000200300934-01 del
17 de febrero del 2011.

Colombia. Consejo de Estado,
Sección Segunda, expediente
No.76001233100020010349701 de
agosto 23 de 2012, Consejero
Ponente Alfonso Vargas Rincón.