



# **Jornadas Internacionales de la Función Consultiva**

Cartagena de Indias, Colombia, 6 y 7 de septiembre de 2010







## **Presentación**

Como resultado de los encuentros de los integrantes de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado de Colombia con los Consejos de Estado Español y Francés a finales del año 2009, así como con los órganos consultivos de las comunidades autónomas españolas reunidos en la Ciudad de Murcia en su Congreso Anual, se convino la realización en Colombia de las Primeras Jornadas Internacionales de la Función Consultiva.

Participaron en el evento realizado en la ciudad de Cartagena de Indias, los días 6 y 7 de septiembre de 2010, los Consejos de Estado de Argelia, Bélgica, Colombia, Francia, Egipto, España, Grecia, Luxemburgo y Turquía; el Consejo Legislativo de Suecia, la Contraloría General de la República de Chile, la Corte de Constitucionalidad de Guatemala y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, así como los órganos consultivos de las comunidades autónomas españolas de Andalucía, Canarias, Catalunya, Galicia y Valencia, instituciones todas que cumplen función consultiva de gran importancia en sus respectivos países y en el ámbito interamericano.

Además de servir para la actualización de la información sobre las tareas consultivas y la consolidación de las relaciones interinstitucionales entre el Consejo de Estado Colombiano y los órganos consultivos participantes, en el marco de las Jornadas se materializó el lanzamiento del Anuario Internacional de la Función Consultiva ([www.aifc.com.co](http://www.aifc.com.co)).

Los DVD que nos complace presentar, reúnen las sesiones de trabajo realizadas, en las que se destaca el acto de instalación, las exposiciones de los representantes de los órganos consultivos participantes y las deliberaciones que sobre el particular se desarrollaron. Igualmente, se incluye un texto explicativo sobre el contenido de los DVD con el propósito de facilitar su consulta, así como el listado de participantes en las Jornadas.

**Luis Fernando Álvarez Jaramillo**  
Presidente del Consejo de Estado 2010

**Enrique José Arboleda Perdomo**  
Presidente de la Sala de Consulta y  
Servicio Civil 2010

**Augusto Hernández Becerra**  
Magistrado de la Sala de Consulta y  
Servicio Civil

**William Zambrano Cetina**  
Magistrado de la Sala de Consulta  
y Servicio Civil.  
Coordinador general de las Jornadas





## I. Acto de Instalación:

### **Luis Fernando Álvarez Jaramillo. Presidente del Consejo de Estado de Colombia**

Resalta los antecedentes, alcance e importancia de la función consultiva en el derecho comparado. Precisa que en un Estado Social de Derecho los objetivos fundamentales de dicha función consultiva son la eficacia administrativa, la representación y conciliación de los diferentes intereses dentro del Estado, y la defensa y garantía de los derechos humanos.

Expone los diferentes modelos que en el derecho comparado tiene la función consultiva: i) Órgano judicial que ejerce funciones jurisdiccionales y consultivas, el cual se encuentra presente por ejemplo en Argelia, Francia, Bélgica, Egipto, Grecia, Holanda, Italia, y en Latinoamérica, únicamente en Colombia; ii) Órgano dedicado exclusivamente a dicha función, esto es, el Consejo de Estado propiamente dicho, como es el caso de España y Luxemburgo; iii) Consejos Jurídicos Especializados al interior del Gobierno, se desarrolla en Polonia, República Checa, Eslovaquia y Eslovenia, y iv) Altos Cuerpos de Abogados, modelo del derecho anglosajón, conocido en Inglaterra como cuerpo de “Abogados de la Corona” y más recientemente Departamento del Abogado del Tesoro. En Estados Unidos se le conoce como Abogado General, el cual hace parte del Gabinete. También se encuentra dicho modelo en Canadá, Nueva Zelanda y Chipre.

Finaliza su disertación mencionando la trascendencia del lanzamiento del Anuario Internacional de la Función Consultiva, como un elemento de comunicación, cooperación y coordinación al servicio de los órganos que en el mundo cumplen esa función.

## **Miguel González Gullón. Coordinador General de la Cooperación Española en Colombia**

Destaca el compromiso de España en el proceso de fortalecimiento de la Administración de Justicia como elemento fundante del Estado de Derecho, cuya finalidad es la defensa de los derechos humanos y el logro de una paz duradera en Colombia. En ese proceso es de vital importancia lograr la reparación de las víctimas de la violencia y la restitución de tierras.

Dentro del conjunto de medidas que permite lograr tales propósitos resulta primordial la modernización y descongestión de la Jurisdicción de lo contencioso administrativo, así como el fortalecimiento de la función consultiva que cumple la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado. Manifiesta que uno de los instrumentos para el logro de dichos objetivos lo constituye el Anuario Internacional de la Función Consultiva.

## **Silvia Rucks. Directora de País PNUD Colombia**

Alude al compromiso del PNUD para el fortalecimiento institucional y la plena legitimidad de la Jurisdicción de lo contencioso administrativo y de la función consultiva radicada en la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, comoquiera que la Corporación en su conjunto cumple un rol fundamental en el reconocimiento y vigencia de los derechos humanos y en la garantía del amparo judicial para la reparación de las víctimas de la violencia.

Saluda la celebración de las Jornadas y el lanzamiento del Anuario Internacional de la Función Consultiva, como expresiones de gran utilidad para el intercambio de experiencias entre los órganos que cumplen dicha función.

## **Jean Michel Marlaud. Embajador de Francia en Colombia**

Manifiesta la importancia que la función consultiva tiene en un Estado de Derecho para el buen entendimiento de los textos legales con el fin de que éstos cumplan los propósitos de justicia y bien común que le son esenciales. Igualmente, resalta la necesidad de la técnica normativa en la expedición del Derecho.

En este contexto recuerda la estrecha cooperación que a lo largo del tiempo ha existido entre los Consejos de Estado Francés, Español y Colombiano, la cual se busca ampliar a los demás órganos consultivos que participan en las Jornadas, con el lanzamiento del Anuario Internacional de la Función Consultiva.



## **Judith Pinedo Flórez. Alcaldesa de Cartagena de Indias**

Da la bienvenida a los participantes a la ciudad de Cartagena de Indias y recuerda su importancia como Patrimonio Histórico y Cultural de la Humanidad, así como su lucha por las libertades y la igualdad. Agradece a los organizadores de las Primeras Jornadas Internacionales de la Función Consultiva haber escogido a la ciudad como sede, dado que su infraestructura actual le permite atender todo tipo de eventos académicos, culturales e institucionales.

Aboga por establecer la posibilidad para los entes territoriales de acceder directamente a la Sala de Consulta del Consejo de Estado, y concluye su intervención con la invitación a los participantes para que disfruten de la belleza de Cartagena.

## **Armando Benedetti Villaneda. Presidente del Congreso de la República**

Manifiesta la importancia del sistema democrático y presenta algunos de los retos actuales del mismo. Para la superación de tales retos afirma que resulta importante la cooperación interinstitucional, y que es allí donde puede encontrarse un escenario que permita el fortalecimiento de la función consultiva. Expresa el apoyo del Congreso de la República con el fin de materializar dicha iniciativa.

En tal sentido, aboga por una adecuada técnica normativa, y propone al efecto la preparación y revisión de proyectos de Código por parte de la Sala de Consulta y Servicio Civil, para luego ser sometidos a la consideración del Congreso de la República, lo cual evitaría la creciente proliferación normativa que puede observarse en algunos sectores trascendentales (seguridad social, servicios públicos).

## **Germán Vargas Lleras. Ministro del Interior y de Justicia**

Lee el mensaje enviado por el señor Presidente de la República, quien felicita al Consejo de Estado de Colombia y a su Sala de Consulta y Servicio Civil por la realización de las Jornadas, destacando el valioso aporte de la Sala para el funcionamiento de las instituciones y el fortalecimiento del Estado de Derecho.

Posteriormente el Ministro centra su intervención en dos temas puntuales: El entonces proyecto de ley de nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (que finalmente se convirtió en la ley 1437 de 2011) y la reforma constitucional a la Justicia.

Respecto de lo primero, resalta la participación del Consejo de Estado en el estudio, elaboración, presentación del proyecto y deliberaciones sobre el nuevo Código. Particularmente destaca el fortalecimiento de la función consultiva que propone el nuevo código citando, entre otras, las de revisar o preparar a petición del Gobierno Nacional proyectos de ley y de Códigos; revisar a petición del Gobierno los proyectos de compilaciones de normas elaborados por éste para efectos de su divulgación, y emitir concepto a petición del Gobierno Nacional, en relación con las controversias que se presenten entre entidades del nivel nacional o entre éstas y entidades del nivel territorial, con el fin de precaver un eventual litigio.

Sobre el proyecto de reforma constitucional a la Justicia, el Ministro presentó los más importantes temas que se proponen en la iniciativa planteada por el Gobierno Nacional e invitó a debatirlos dentro del espíritu de colaboración armónica entre los poderes públicos y con el ánimo de asegurar la mejor reforma posible.

Finalizó su intervención manifestando el deseo de que se cumplieran los objetivos fijados para las Jornadas.

## **II. Primer Panel:** Los órganos consultivos nacionales y su papel institucional

Moderador: William Zambrano Cetina. Magistrado de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado de Colombia



**Heni Fella.**  
**Presidenta del Consejo de Estado de Argelia**

Expone que la creación del Consejo de Estado de Argelia es reciente, dado que se remonta a la Constitución de 1996, la cual establece que ejercerá funciones jurisdiccionales y consultivas; el Consejo de Estado así creado comienza a ejercer sus funciones en 1998 y forma parte de la Rama Judicial.

En cuanto a su función consultiva, señala que la atribución principal consiste en emitir dictámenes sobre los proyectos de ley, en cuanto al fondo y la forma, esto es, analizando la constitucionalidad del proyecto y la redacción y presentación del texto normativo. Si bien es obligatorio contar con la opinión del Consejo de Estado, el concepto que emite no es vinculante.

También le corresponde realizar la interpretación de disposiciones vigentes a solicitud del Gobierno.

El Consejo de Estado de Argelia, en lo que compete a su función consultiva, está compuesto por una Sala de cuatro consejeros provenientes de las diferentes especialidades del derecho, y en sus deliberaciones puede participar el Comisario del Estado y los Ministros del Gobierno.



**Pierre Vandernoot.**  
**Consejero de Estado de Bélgica**

Realiza una exposición sobre el modelo constitucional belga, el cual corresponde a un Estado Constitucional y Federal, con Monarquía Constitucional y democracia parlamentaria, bajo el principio de la separación de poderes. En cuanto al poder judicial, existe una Corte

Constitucional, unas Cortes Judiciales en materias civiles, penales y de familia y una Jurisdicción de lo contencioso administrativo que tiene una función jurisdiccional y una consultiva.

La función consultiva se ejerce a través de la sección de legislación, compuesta por 4 Salas (dos flamencas y dos francófonas), cada una integrada por tres magistrados que no ejercen funciones judiciales. Las competencias principales corresponden a la de emitir dictámenes, no vinculantes, sobre proyectos normativos (bien sea de ley o reglamentos administrativos), a la luz de la Constitución, la legislación de la Unión Europea, los pronunciamientos de la Corte Constitucional Belga y de la Corte Europea de Derechos Humanos. Igualmente le compete resolver los conflictos de competencia tanto verticales como horizontales.

El principal interlocutor del Consejo de Estado Belga en su faceta consultiva es el poder ejecutivo y, por tanto, tal función involucra un punto de encuentro entre la Constitución, el respecto del Estado de Derecho y los derechos fundamentales de las personas.

Finalmente manifiesta que los dictámenes rendidos en ejercicio de la función consultiva son en principio reservados, salvo que un ciudadano solicite su publicación, o el proyecto normativo sobre el que se ha rendido concepto, esté a consideración del órgano legislativo.



**Ramiro Mendoza Zúñiga.**  
**Contralor General de la República de Chile**

Afirma que la Contraloría refleja en parte los cuatro modelos analizados en el derecho comparado. En este sentido expone que en Chile no ha existido propiamente una jurisdicción de lo contencioso administrativo y es por ello que la Contraloría, además de ejercer el control fiscal que le es propio a un órgano de control autónomo, realiza también las funciones de control de legalidad de los actos de la administración y una función consultiva. Esta última función se cumple mediante los mecanismos de consulta – opinión y la consulta - interpretación. Los dictámenes de la Contraloría en ejercicio de dicha función son públicos y vinculantes para la Administración.



## **Enrique José Arboleda Perdomo. Presidente de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado de Colombia**

Recuerda la historia del Consejo de Estado Colombiano, desde su creación por el Libertador Simón Bolívar mediante decreto del 30 de octubre de 1817, su desarrollo hasta antes de 1858, época en la que desapareció el ordenamiento constitucional, su restablecimiento en 1886 con la Constitución de ese año, así como el ejercicio ininterrumpido de sus funciones desde 1913 hasta la fecha, destacando lo dispuesto en la Constitución de 1991, hoy vigente.

Afirma entonces que el establecimiento del Consejo de Estado coincidió con la instauración de la República y que su creación estuvo determinada por la necesidad de tener una Corporación que garantizara la confianza pública. En tal sentido la función consultiva debe aportar a las decisiones públicas ese elemento de estudio previo, de deliberación y consenso que contribuya a la seguridad jurídica y a la legitimidad de las mismas.

Indica que los elementos esenciales expuestos se han mantenido a lo largo de los 193 años de historia pero como es obvio, el contenido de la función ha ido cambiando. La transformación más importante se produce a partir de la ley 130 de 1913, en el sentido de que el Consejo de Estado, además de su función consultiva, empieza a ejercer función jurisdiccional, como Tribunal Supremo de lo contencioso administrativo.

La Constitución de 1991 reiteró tales funciones y ubicó al Consejo de Estado como integrante de la rama judicial del poder público, sin perjuicio de que exista plena separación entre lo consultivo y lo contencioso administrativo.

### **Sesión de preguntas:**

Incluye interrogantes y respuestas sobre el alcance de la función consultiva de los Consejos de Estado de Argelia y Bélgica, así como de la Contraloría General de Chile.

Se destaca la mención de la sentencia del 28 de septiembre de 1995 proferida por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), referida al caso de la Asociación Luxemburguesa de Productores Lácteos “Procola” que impugnaba un arrêt del Consejo de Estado luxemburgués,

órgano de jurisdicción contencioso-administrativa retenida e investido también de funciones consultivas, alegando, entre otras cosas, que no se trataba de un órgano objetivamente imparcial en cuanto los magistrados habían intervenido en el asunto previamente emitiendo un dictamen consultivo sobre el mismo texto. El TEDH estimó que existió una violación del art. 6.1 de la Convención Europea de Derechos Humanos, que asegura el derecho de toda persona a que su causa sea conocida por un Tribunal independiente e imparcial.

Ese precedente generó un interesante debate entre los participantes, dada su importancia para aquellos Consejos de Estado que cumplen función jurisdiccional y consultiva, como Bélgica, Francia, Luxemburgo, en la medida en que, precisamente, se refiere a la separación de tales funciones.

Para el caso colombiano, el sistema jurídico establece una clara separación entre lo consultivo y lo contencioso administrativo, y por tanto, resulta ser plenamente acorde con las exigencias de protección de los derechos humanos, tal y como las interpreta el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

### **III. Segundo Panel:** Los órganos consultivos nacionales y su papel institucional

Moderador: Augusto Hernández Becerra. Magistrado de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado de Colombia



**Farid Nazih Hakim Tanagho.**  
**Vicepresidente del Consejo de Estado de Egipto**

Desde el punto de vista constitucional, el Consejo de Estado Egipcio cumple funciones jurisdiccionales y consultivas. Respecto de esta última, la máxima instancia es la Asamblea General de la Función Consultiva, aunque también existen los Departamentos Consultivos y los Comités Consultivos dentro de la estructura estatal egipcia.

La función consultiva es independiente del Gobierno y conoce de todos aquellos asuntos que le sean consultados, incluso sobre relaciones internacionales.



**Miguel Rodríguez Piñero.**  
**Consejero Permanente del Consejo de Estado Español**

Realiza una disertación sobre los orígenes y devenir histórico del Consejo de Estado Español, desde su fundación por el Emperador Carlos V en 1526, pasando por la Constitución de Cádiz de 1812, la ley Maura de 1904, la Constitución Republicana de 1931 hasta llegar a la Constitución de 1978, actualmente vigente, y la ley orgánica del Consejo de Estado de 1980, que desarrolla dicha Constitución en lo pertinente.

De esta manera afirma que el Consejo de Estado Español es un órgano exclusivamente consultivo, de relevancia constitucional, que tiene como tarea esencial la de velar por la observancia de Constitución y del ordenamiento jurídico, prestando un auxilio a la Administración desde el punto de vista jurídico. En resumen puede decirse que es el supremo órgano consultivo del Gobierno, autónomo e independiente, que dentro del Estado de Derecho ejerce una especie de control preventivo. Igualmente cumple una función sobre la calidad de los textos normativos.

En ejercicio de su función consultiva, la regla general es que las consultas son potestativas del Gobierno, aunque en algunos casos la ley exige la consulta obligatoria. Ahora, los dictámenes del Consejo de Estado no son vinculantes en ningún caso.

Por último, señala que las Comunidades Autónomas que no cuenten con un órgano consultivo propio y análogo al Consejo de Estado, deben consultarlo para todos los casos en que la ley lo exige para la Administración del Estado.



**Olivier Schrameck.**  
**Presidente de la Sección de Estudios y Documentos del Consejo de Estado de Francia**

El Consejo de Estado de Francia ejerce funciones jurisdiccionales y consultivas, destacándose dentro de éstas últimas la de revisar proyectos normativos, la organización política pública y

la tradicional de absolver las consultas que se le presenten, velando por la garantía de los derechos humanos y la vigencia del Estado de Derecho.

Se prevén consultas obligatorias sobre proyectos de reforma constitucional, de leyes orgánicas, decretos legislativos y decretos reglamentarios. En estos casos se revisa la calidad y coherencia interna y externa del proyecto, así como la efectividad y oportunidad de la vía elegida para alcanzar los objetivos que la Administración se propone con dicha normativa.

El dictamen del Consejo de Estado puede ser o no vinculante, según lo establece la ley, y en principio sólo son públicos los conceptos emitidos por una de las secciones que ejerce función consultiva, como lo es la de Estudios y Documentos.

Como nota particular, la mayoría de consejeros que ejercen función consultiva también participan en la función jurisdiccional, pero quienes participaron en el dictamen sobre normas que luego son objeto de control judicial no pueden intervenir en él.



## **Alejandro Maldonado Aguirre. Magistrado de la Corte de Constitucionalidad de Guatemala.**

Expone que la Corte está compuesta por cinco magistrados, elegidos por el Congreso de la República, las universidades, la Corte Suprema de Justicia, el Colegio de Abogados de Guatemala y el Presidente de la República.

Ejerce funciones jurisdiccionales de control de constitucionalidad y también funciones consultivas sobre la constitucionalidad de los tratados, convenios y proyectos de ley, a solicitud de cualquiera de los organismos del Estado. Igualmente dentro de su función consultiva debe emitir opinión sobre: la inconstitucionalidad de las leyes vetadas por el Ejecutivo alegando inconstitucionalidad; la reforma a las leyes constitucionales previamente a su aprobación por parte del Congreso, y la constitucionalidad de los proyectos de ley a solicitud del Congreso de la República.

Por regla general sus conceptos no son vinculantes, aunque los referidos a control previo de constitucionalidad sí lo son.

## **Sesión de preguntas:**

Incluye interrogantes y respuestas sobre aquellos Consejos de Estado que cumplen función jurisdiccional y consultiva, particularmente en Francia, y la participación de los magistrados que ejercen esta última en las sesiones de las sala jurisdiccionales.

Al respecto se precisa que en Francia también se aplica la jurisprudencia del caso “Procola”, mencionada en la anterior sesión de preguntas, por lo que, el asunto ha sido superado satisfactoriamente al establecerse para quienes emitieron un dictamen sobre un texto la imposibilidad de intervenir en su juzgamiento en ejercicio de la función judicial.

Por otra parte se pregunta si la función consultiva siempre debe ejercerse previa petición del Gobierno o si existe la posibilidad de ejercerla oficiosamente.

Los Consejos de Estado de Francia y España consideran que la función de realizar estudios sobre temas que tales Corporaciones estiman importantes para orientar a la Administración, reflejan que no necesariamente la función consultiva debe esperar a que sean los gobiernos los que consulten. Destacan la importancia que tienen las Memorias Anuales o Informes de Gestión para tratar temas de interés general y dar a conocer su doctrina.

Se trata el tema de la publicidad de los conceptos o dictámenes y su conveniencia de que en algunos casos sean reservados.

Por último, ante la pregunta sobre la doctrina administrativa y el precedente administrativo, se indica que este último puede predicarse de las entidades que expiden actos administrativos, mientras que la primera hace relación a la posición o pensamiento de una institución que ejerce función consultiva pero que no es vinculante para el legislador, aunque éste en algunos casos la siga o le sirva de base para expedir textos normativos.

## IV. Tercer Panel: Los órganos consultivos nacionales y su papel institucional

Moderador: Luis Fernando Álvarez Jaramillo. Presidente del Consejo de Estado de Colombia



**Pikrammenos Panagiotis.**  
**Presidente del Consejo de Estado de Grecia**

En su composición y funciones que actualmente le corresponden, el Consejo de Estado griego se remonta a la Constitución de 1926, la cual le asigna funciones jurisdiccionales y consultivas. Respecto de esta última, su principal actividad consiste en la elaboración y revisión de proyectos de decreto reglamentario, previa solicitud del Gobierno. Es una especie de control previo de legalidad que involucra su revisión de constitucionalidad y frente al derecho comunitario europeo.

Los conceptos no son obligatorios y no se inmiscuyen en asuntos de conveniencia, aunque en ocasiones sí implican la revisión de la oportunidad de la medida o medidas que se adoptarán, con el fin de evitar fallas en su aplicación.



**Georges Schroeder.**  
**Presidente del Consejo de Estado de Luxemburgo**

El Consejo de Estado fue creado en 1856 y respecto de su funcionamiento se han introducido importantes reformas en 1868 y 1996. Inicialmente cumplía función consultiva, posteriormente, además de ésta, funciones jurisdiccionales y a partir de 1996 y hasta la fecha, como consecuencia del fallo Procola, únicamente cumple función consultiva, comoquiera que la reforma constitucional de 1996 creó para lo contencioso administrativo un tribunal y una corte administrativa.

La función consultiva que le compete se centra en emitir conceptos sobre proyectos de ley y de decreto reglamentario, y si bien la solicitud es obligatoria, el dictamen que emite no tiene ese carácter. La revisión de los proyectos implica una confrontación del texto de ellos frente a la constitución y al derecho comunitario europeo. Los conceptos sobre proyectos de ley son públicos; los relacionados con decretos reglamentarios son en principio reservados, aunque el gobierno por regla general los autoriza.

El Consejo de Estado de Luxemburgo está compuesto por 21 miembros; las vacantes son provistas por el Gobierno, el Parlamento y el mismo Consejo de Estado; sus integrantes no pueden ser menores de 30 ni mayores de 72 años, y su período es de 15 años.



**Bo Svensson.**  
**Presidente del Consejo Legislativo de Suecia**

Menciona que el Consejo Legislativo de Suecia cumple únicamente función consultiva sobre proyectos de ley que son sometidos a su consideración por el Gobierno, y excepcionalmente por las comisiones del Parlamento. La jurisdicción contenciosa está en cabeza de la Corte Suprema Administrativa.

Dicha función consultiva tiene como objetivos confrontar el proyecto con la Constitución (en Suecia no hay Tribunal Constitucional), el derecho comunitario europeo y los tratados internacionales de derechos humanos, buscando la garantía del Estado de Derecho. Igualmente analiza la coherencia interna del proyecto de ley y los posibles problemas prácticos que se ocasionarían con su implementación. El concepto que se rinde es público.

Los miembros del Consejo Legislativo Sueco son en su mayoría ex magistrados de la Corte Suprema que se encuentran jubilados y son nombrados por el gobierno para períodos de 2 años.



## **Mustafa Birden. Presidente del Consejo de Estado de Turquía**

Relata el devenir histórico del Consejo de Estado de Turquía creado en 1868 para cumplir funciones primordialmente consultivas y algunas jurisdiccionales, institución que fue sometida a varias reformas constitucionales, destacándose las de 1924 y finales de la década del 50 del siglo XX.

La constitución de 1982 establece que el Consejo de Estado cumple funciones consultivas y jurisdiccionales. Respecto de la primera, son atribuciones de ese órgano las siguientes: rendir concepto sobre los proyectos de ley y de decreto reglamentario, no sólo desde una perspectiva constitucional, sino considerando los principios de técnica legislativa; emitir concepto sobre los contratos de concesión de servicios públicos; proferir concepto sobre las consultas que le presente el gobierno, y prevenir disputas que puedan presentarse entre entidades públicas.

Los conceptos que emite no son vinculantes.

### **Sesión de preguntas:**

La primera parte de la sesión incluye interrogantes y respuestas sobre el funcionamiento y conformación del Consejo Legislativo Sueco; particularmente se alude a la forma como se realiza el control constitucional en Suecia, ante la inexistencia de un Tribunal Constitucional.

El presidente del Consejo Legislativo de Suecia, señala que en ese país el control constitucional es concreto, es decir, cada juez cuando conoce un caso, analiza la situación y determina si se viola o no la Constitución.

Posteriormente, se pregunta si las solicitudes de información y las audiencias con la administración, aspectos que son de común ocurrencia en la práctica de los órganos que cumplen función consultiva, les resta independencia. Las respuestas dadas indican que ello no ocurre y que más bien son útiles para poder brindar la mejor asesoría y apoyo a la Administración, materializándose de esta forma la finalidad de la función consultiva.

## V. Cuarto Panel: Los órganos consultivos de las comunidades autónomas y su papel institucional

Moderador: Enrique José Arboleda Perdomo. Presidente de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado de Colombia

- **Juan B. Cano Bueso.** Presidente Consejo Consultivo de Andalucía
- **Carlos Millán Hernández.** Presidente del Consejo Consultivo de Canarias
- **Tomás Font i Llovet.** Presidente de la Comisión Jurídica Asesora de la Generalitat de Cataluña
- **María Teresa Conde-Pumpido.** Presidenta del Consejo Consultivo de Galicia
- **Vicente Garrido Mayol.** Presidente del Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana



Los órganos consultivos de las comunidades autónomas, exponen conjuntamente las principales características de su función en España:

- i) Como antecedente constitucional se cita, en primer término, el principio de descentralización y autonomía territorial, que permite la existencia de 17 comunidades autónomas. En cuanto a la interpretación del artículo 107 de la Constitución Española, aluden a la sentencia 204 de 1992 del Tribunal Constitucional, que respecto de las funciones del Consejo de Estado, dispuso que eran en relación con el Gobierno, que sólo corresponde al de la Nación; igualmente, se dijo que las comunidades autónomas no estaban obligadas a consultar al Consejo de Estado, razones por las cuales era plenamente viable que los estatutos de autonomía creasen consejos consultivos.

La reciente reforma de los estatutos de autonomía le ha dado un mayor impulso a los consejos consultivos, al punto que hoy día, de las 17 comunidades autónomas, 16 de ellas cuentan con consejos consultivos.

- ii) Sobre las competencias atribuidas a los consejos consultivos, se indica que éstas son muy similares a las asignadas al Consejo de Estado Español. En efecto, deben rendir concepto sobre los proyectos de ley y de reglamentos administrativos; es obligatorio para el gobierno solicitar este último dictamen, so pena de nulidad del acto. A pesar de que una vez emitidos, los dictámenes sobre estos asuntos no son vinculantes, deberá aclararse una vez se expida la reglamentación si se dicta de conformidad con el concepto, o si se emite “oída” la opinión del órgano consultivo.

También les corresponde rendir concepto en los casos de responsabilidad por los daños causados por la administración, cuando ésta lo solicita dentro del trámite ordinario de reclamación por parte de los afectados. El concepto que se emite no es obligatorio, pero si se establece la responsabilidad de la administración, el concepto sirve de base para los pagos que hagan las compañías de seguros.

En los contratos administrativos la administración debe solicitar concepto antes de ejercer las potestades de terminación, interpretación y modificación unilateral, so pena de nulidad del acto si adopta alguna de tales decisiones omitiendo dicha solicitud. Con todo, el dictamen del órgano consultivo no es vinculante.

Por último, en los casos de anulación de actos administrativos en sede administrativa, de oficio o a petición de parte, se debe solicitar concepto previo que será vinculante para la administración.

- iii) Sobre las funciones de los consejos consultivos en el trámite legislativo, se señala que la actividad principal consiste en examinar que el proyecto se ajuste a la Constitución Española, al derecho comunitario, a los estatutos de autonomía, y las leyes base del Estado Español.

La proliferación normativa genera problemas de calidad en la legislación, y por tanto, el consejo consultivo debe verificar el procedimiento y la técnica normativa empleada en el proyecto, emitiendo un control técnico – jurídico sobre los siguientes aspectos: informes sobre la oportunidad y conveniencia de la medida, justificación de la misma,

memoria económica, en particular, su viabilidad financiera y fiscal, memoria sobre el impacto de género, examen sobre los principios de claridad, precisión y sencillez del proyecto, análisis de las vigencias y derogatorias que con el proyecto se produce, todo con el ánimo de observar la seguridad jurídica.

Finalmente, la función que cumplen los órganos consultivos de las comunidades autónomas se ejerce bajo los principios de independencia y autonomía, que fortalece y profundiza el esquema de descentralización y autonomía territorial previsto en la Constitución Española de 1978.

### **Sesión de preguntas:**

Se pregunta si la intervención de los órganos consultivos en las reclamaciones de responsabilidad por daños causados por la Administración, es requisito de procedibilidad para acudir al juez contencioso administrativo.

Se responde que no. Simplemente una vez se realiza el reclamo ante la Administración, ésta tiene la facultad de solicitar el concepto del órgano consultivo. En todo caso, si presentada la reclamación transcurren más de 6 meses sin respuesta por parte de la Administración, el afectado puede acudir al juez contencioso.

También se formuló una pregunta sobre cómo se garantiza la independencia de los órganos consultivos en las comunidades autónomas.

A este respecto, se señala que normativamente existe una independencia orgánica y funcional del Gobierno. En cuanto a la elección de sus miembros, ésta corresponde al Gobierno y también al Parlamento y una vez elegidos no pueden ser removidos de sus cargos.

Por último, frente a la posibilidad de que la función consultiva se convierta en cogobierno, se afirma que en el caso de las consultas previas y vinculantes puede darse esa posibilidad, pero como se ha expuesto a lo largo de las Jornadas, la regla general es que los conceptos emitidos por los órganos consultivos no son vinculantes, y por tanto, allí no puede hablarse de cogobierno. Además el ejercicio de las funciones consultivas es independiente del Gobierno y también por regla general, los órganos que la ejercen no hacen parte del Ejecutivo.

## VI. Los organismos internacionales y su papel consultivo



**Diego García-Sayán.**  
**Presidente de la Corte Interamericana de**  
**Derechos Humanos**

Recuerda que en noviembre de 1969 se celebró en San José de Costa Rica la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos. En ella, los delegados de los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos redactaron la Convención Americana sobre Derechos Humanos que entró en vigor el 18 de julio de 1978, al haber sido depositado el undécimo instrumento de ratificación por un Estado Miembro de la OEA.

Este tratado regional es obligatorio para aquellos Estados que lo ratifiquen o se adhieran a él y representa la culminación de un proceso que se inició a finales de la Segunda Guerra Mundial, cuando las naciones de América decidieron que una declaración sobre derechos humanos debería ser redactada, para que pudiese ser eventualmente adoptada como convención. Tal declaración, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, fue aprobada por los Estados Miembros de la OEA en Bogotá, Colombia, en mayo de 1948.

Sin embargo, el Tribunal no pudo establecerse y organizarse sino hasta que entró en vigor la Convención. La primera reunión de la Corte se celebró el 29 y 30 de junio de 1979 en la sede de la OEA en Washington, D. C. Durante el Noveno Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la OEA fue aprobado el Estatuto de la Corte y, en agosto de 1980, la Corte aprobó su Reglamento, el cual incluye las normas de procedimiento.

La Corte Interamericana tiene tres funciones principales: conocer y decidir casos contenciosos, emitir medidas provisionales de protección y dar opiniones consultivas. En los actuales momentos un 80% de su trabajo se relaciona con la primera de las funciones.

En cuanto a la de emitir opiniones consultivas, el objeto de las mismas es muy amplio e incluye la de interpretar no sólo la Convención Americana de Derechos Humanos, sino otros



instrumentos internacionales sobre derechos humanos. Cualquier Estado miembro u órgano del sistema interamericano puede solicitar la opinión, aunque usualmente la petición la realiza el Estado a través de la Cancillería.

Las opiniones consultivas no son vinculantes y puede suceder que la Corte se abstenga de atender la solicitud, caso en el cual deberá explicar suficientemente las razones que la llevan a ello. La finalidad de las opiniones es ayudar a los Estados a interpretar o afinar su legislación de conformidad con el derecho interamericano y otros instrumentos de derechos humanos.

Finalmente, alude a opiniones consultivas de la Corte que se han convertido en hitos para la garantía de los derechos humanos, tales como la imposibilidad de establecer la colegiatura obligatoria para los periodistas, los derechos de los migrantes, así como la condición jurídica y los derechos humanos de los niños.

### **Sesión de preguntas:**

Surge la inquietud de si la Corte Interamericana tiene la misma congestión que la Corte Europea de Derechos Humanos. La respuesta es no, porque los casos primero pasan por la Comisión interamericana de Derechos Humanos, antes de llegar a la Corte Interamericana.

Posteriormente se indaga sobre si puede considerarse las opiniones consultivas como “doctrina autorizada”; igualmente sobre la incorporación de las decisiones de la Corte al derecho interno de los Estados miembros.

Se responde que cada vez más los tribunales de justicia de los Estados miembros utilizan en mayor medida las opiniones de la Corte para fundamentar sus decisiones, a pesar de que tales opiniones no son obligatorias.

Por otra parte, las tesis de la Corte sobre la imposibilidad de otorgar amnistías por violaciones a los derechos humanos, y en consecuencia, el deber de los Estados de investigar las mismas, también ha sido acogido por los tribunales e incluso por algunas legislaciones nacionales.

Sobre el tema de la reparación integral, el Presidente de la Corte responde que sin perjuicio de lo dicho por la Corte, corresponde a cada país regular lo relacionado con la reparación integral, atendiendo las particularidades del daño, así como la situación económica, política y social de cada Estado.

## **VII. Presentación del Proyecto de Anuario Internacional de la Función Consultiva (www.aifc.com.co)**



### **William Zambrano Cetina.**

Magistrado de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado de Colombia y Coordinador general de las Jornadas

Presenta a la consideración de los órganos consultivos participantes el Anuario Internacional de la Función Consultiva, con la finalidad de que se convierta en el vehículo de comunicación, cooperación y coordinación al servicio de los órganos que en el mundo cumplen una función consultiva.

Realiza una explicación de las características básicas y de operatividad de la sede electrónica [www.aifc.com.co](http://www.aifc.com.co), que funcionará en principio en los idiomas español, francés e inglés. Destaca que en cumplimiento de la finalidad señalada, los órganos consultivos podrán publicar allí sus memorias anuales y los estudios que sobre los temas objeto de su función estimen convenientes.

Con posterioridad a la exposición, se ofrece la palabra a los participantes de las jornadas para que manifiesten sus apreciaciones sobre el particular. En este sentido unánimemente se señala la importancia y pertinencia del proyecto y cada cual se compromete a realizar las consultas internas en los órganos que representan para determinar la forma en que se vincularían financieramente al proyecto.



Anuario Internacional de la Función Consultiva  
Annuaire Internationale de la Fonction Consultative  
International Journal of the Advisory Role

Español | Français | English

Buscar:

HOME | EL ANUARIO | LOS MIEMBROS | DOCUMENTOS | TÉCNICA LEGISLATIVA | EVENTOS | THESAURUS | CONTACTENOS | MAPA DEL SITIO



Anuario Internacional de la Función Consultiva  
Annuaire Internationale de la Fonction Consultative  
International Journal of the Advisory Role

Español | Français | English

Recherche:

ACCUEIL | L'ANNUAIRE | MEMBRES | DOCUMENTS | ÉVÉNEMENTS | TECHNIQUE LEGISLATIVE | THESAURUS | CONTACT | PLAN DU SITE



Anuario Internacional de la Función Consultiva  
Annuaire Internationale de la Fonction Consultative  
International Journal of the Advisory Role

Español | Français | English

Search:

HOME | THE JOURNAL | THE MEMBERS | DOCUMENTS | EVENTS | LEGISLATIVE TECHNIQUE | THESAURUS | CONTACT US | SITEMAP

## VIII. Clausura de las Primeras Jornadas Internacionales de la Función Consultiva



**Luis Fernando Álvarez Jaramillo.**  
**Presidente del Consejo de Estado**

Estima que se cumplieron los objetivos y propósitos de las Jornadas, agradece la participación de los organismos consultivos y de quienes los representaron en las sesiones de trabajo, y renueva el propósito del la Sala de Consulta del Consejo de Estado de Colombia de estrechar la cooperación y entendimiento con los órganos que en el mundo tienen atribuido el ejercicio de la función consultiva.

# PRIMERAS JORNADAS INTERNACIONALES DE LA FUNCIÓN CONSULTIVA

## **Comité organizador:**

Luis Fernando Álvarez Jaramillo- Presidente del Consejo de Estado  
Enrique José Arboleda Perdomo- Presidente de la Sala de Consulta y Servicio Civil  
Augusto Hernández Becerra- Consejero de Estado  
William Zambrano Cetina- Consejero de Estado, Coordinador General de las Jornadas

## **Entidades que auspiciaron las Jornadas:**

Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo – Sr. Miguel González Gullón, Coordinador General de la Cooperación Española en Colombia.  
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD – Colombia- Sra. Silvia Rucks, Directora de País PNUD Colombia.  
Embajada de Francia en Colombia – Excelentísimo Sr. Jean Michel Marlaud, Embajador de Francia en Colombia.

## **Invitados Internacionales:**

Diego García-Sayán - Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos  
Heni Fella- Presidenta Consejo de Estado de Argelia  
Pierre Vandernoot - Consejero de Estado de Bélgica  
Frédéric Vanneste - Auditor del Consejo de Estado de Bélgica  
Miguel Rodríguez - Piñero - Consejero Permanente del Consejo de Estado Español  
Farid Nazih Hakim Tanagho- Vicepresidente del Consejo de Estado de Egipto  
Mohamed Mourad Mohamed Mowafy- Magistrado del Consejo de Estado de Egipto  
Olivier Schrameck - Presidente de la Sección de Estudios y documentos del Consejo de Estado de Francia  
Pikrammenos Panagiotis - Presidente del Consejo de Estado de Grecia  
Alejandro Maldonado Aguirre - Magistrado Corte de Constitucionalidad de Guatemala  
Georges Schroeder - Presidente del Consejo de Estado de Luxemburgo  
Viviane Ecker - Vicepresidenta del Consejo de Estado de Luxemburgo

Bo Svensson - Presidente del Consejo Legislativo de Suecia  
Mustafa Birden - Presidente del Consejo de Estado de Turquía  
Özlem Erdem Karahanoğullari - Magistrada Consejo de Estado de Turquía  
Juan B. Cano Bueso - Presidente Consejo Consultivo de Andalucía  
Carlos Millán Hernández - Presidente del Consejo Consultivo de Canarias  
Tomás Font i Llovet - Presidente de la Comisión Jurídica Asesora de la Generalitat de Cataluña  
María Teresa Conde - Pumpido - Presidenta del Consejo Consultivo de Galicia  
Vicente Garrido Mayol - Presidente Consejo Consultivo de la Comunidad Valenciana

### **Delegación nacional:**

Consejo de Estado de Colombia:

Mauricio Fajardo Gómez- Vicepresidente  
Gustavo Eduardo Gómez Aranguren- Presidente Sección Segunda  
Ruth Stella Correa Palacio- Presidenta Sección Tercera  
Martha Teresa Briceño de Valencia- Presidenta Sección Cuarta  
Mauricio Torres Cuervo - Presidente Sección Quinta

María Claudia Rojas Lasso- Consejera de Estado  
María Elizabeth García González- Consejera de Estado  
Victor Hernando Alvarado Ardila- Consejero de Estado  
Gerardo Arenas Monsalve- Consejero de Estado  
Bertha Lucía Ramírez de Páez- Consejera de Estado  
Alfonso Vargas Rincón- Consejero de Estado  
Luis Rafael Vergara Quintero- Consejero de Estado  
Olga Valle de De La Hoz- Consejera de Estado  
Stella Conto Díaz Del Castillo- Consejera de Estado  
Danilo Alfonso Rojas Betancourth- Consejero de Estado  
Enrique Gil Botero- Consejero de Estado  
Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez - Consejera de Estado  
Susana Buitrago Valencia- Consejera de Estado  
María Nohemí Hernández Pinzón- Consejera de Estado  
Filemón Jiménez Ochoa- Consejero de Estado

## Invitados Especiales

Armando Benedetti Villaneda - Presidente del Congreso de la República  
Carlos Alberto Zuluaga Díaz - Presidente de la Cámara de Representantes  
Germán Vargas Lleras - Ministro del Interior y de Justicia  
Jorge Mendoza Diago – Gobernador de Bolívar  
Judith Pinedo Flórez - Alcaldesa de Cartagena de Indias  
Gustavo Aponte Santos – Expresidente del Consejo de Estado  
Humberto Antonio Sierra Porto - Expresidente de la Corte Constitucional  
Ricardo Monroy Church - Magistrado Consejo Superior de la Judicatura  
Cristina Pardo Schlesinger - Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República  
Hernando Darío Sierra Porto - Contralor Cartagena de Indias  
Gloria Isabel Cáceres Martínez - Presidenta Tribunal Administrativo de Bolívar

### **Agradecimientos especiales:**

Mauricio Fajardo Gómez - Vicepresidente del Consejo de Estado de Colombia  
María Andrea Rondón- Asistente de Proyectos PNUD  
Gabriela Vásquez Smerilli- PNUD  
Isabel Albaladejo Escribano- Responsable de Derechos Humanos y Justicia AECID – Embajada de España  
Almirante Guillermo Barrera Hurtado – Comandante de la Armada Nacional de Colombia  
Brigadier General- Ricardo Restrepo Londoño- Comandante Policía Metropolitana Cartagena  
Felipe Muñoz Gómez- Director del Departamento Administrativo de Seguridad DAS  
Pilar González Abad - Canciller de España en Cartagena  
Elda Guzmán - Coordinadora Centro de Formación Española  
Jairo Loaiza – RTVC  
Julián Ossa – RTVC  
Alexandra Torres Acosta- Magistrada Auxiliar Consejo de Estado

## **Equipo de Apoyo de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado de Colombia:**

### **Magistrados Auxiliares**

Juan Manuel Laverde Álvarez  
Lida Yaneth Manrique Alonso  
Jorge Murgueitio Cabrera  
Oscar Eduardo Vargas Roza

### **Secretaria de la Sala**

Ruth Jenny Galindo Huertas

### **Relatores**

Ana Carolina Osorio Calderín  
Marcela Zuluaga Vélez

### **Auxiliares judiciales**

Clara Inés Márquez Vásquez  
María Elvira Pantoja Castrillón  
Sergio Andrés Chacón Sánchez  
Jorge Alejandro Vargas García

### **Equipo de Secretaría**

Magda Cristina Castañeda Parra  
Oscar Alberto Reyes Rey  
Aristóbulo Ruge Forero

### **Ad honorem**

Karen Nathaly Jiménez Rojas  
Erika Andrea Parra Sanabria  
Ingrid Catherine Viasús Quintero

## **Conductores**

Ernesto Becerra Millán

John Arbey Caro Montaña

Jorge Alberto Medina Peñuela

Hans Junior Naeder Aragón

## **Policía Nacional**

Capitana Erika Castellanos Pérez

Intendente Luis Heberto Lozano Díaz

Subintendente Alex Mauricio López Álvarez

## **Filmación, Edición y Diseño**

Juan Manuel Laverde Álvarez - Edición General

Juan Pablo Rodríguez - Filmación

Julián Ossa - Edición Máster

Unión Gráfica - Edición Gráfica

Luisa Fernanda Barrera - Diseño Gráfico

Unión Gráfica - Impresión

## **Traducciones**

Susan Cowles de Restrepo

Sophie Gaillard

Ángela María Márquez Briceño

Ana Carolina Osorio Calderín

Jorge Murgueitio Cabrera

ISBN 978-958-8447-65-0

La edición y publicación de estas memorias fue posible gracias al auspicio de la Agencia Española para la Cooperación Internacional y el Desarrollo AECID y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD Colombia.





310

# CONSEJO DE ESTADO



TRIBUNAL SUPREMO DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y  
CUERPO SUPREMO CONSULTIVO DEL GOBIERNO NACIONAL



*Colombia*



MINISTERIO  
DE ASUNTOS EXTERIORES  
Y DE COOPERACIÓN



*Liberté • Égalité • Fraternité*  
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ambassade de France en Colombie  
[www.ambafrance-co.org](http://www.ambafrance-co.org)