

EVOLUCION JURISPRUDENCIAL DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE
NARIÑO
(AÑOS 1914 a 1921 y 2009 - 2010)

GRUPO DE INVESTIGACIÓN

Estudiantes Especialización en Derecho Administrativo

Universidad de Nariño

OLGA LUCIA PORTILLA MONTENEGRO

MARILUZ ORTEGA CHAMORRO

MARIA CAROLINA PEREZ GUERRERO

EFRAIN ALEXANDER BASTIDAS RODRIGUEZ

FERNANDO MANOLO ESCOBAR APRAEZ

JULIO JAVIER LEYTON PORTILLA

JOSE EDUARDO LUCERO CASTRO

Director

Magistrado LUIS JAVIER ROSERO VILLOTA

UNIVERSIDAD DE NARIÑO
FACULTAD DE DERECHO
ESPECIALIZACION EN DERECHO ADMINISTRATIVO
PASTO
2011

INFORME DE INVESTIGACION
EVOLUCION JURISPRUDENCIAL DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE
NARIÑO
(AÑOS 1914 a 1921 y 2009 - 2010)

Magistrado LUIS JAVIER ROSERO VILLOTA
Director de Investigación

UNIVERSIDAD DE NARIÑO
FACULTAD DE DERECHO
ESPECIALIZACION EN DERECHO ADMINISTRATIVO
SAN JUAN DE PASTO

2011

NOTA DE RESPONSABILIDAD

Las ideas y conclusiones aportadas en este trabajo de grado son de responsabilidad exclusiva de sus autores. Artículo 1 del acuerdo número 324 de octubre once de 1966 emanados del honorable Consejo Académico de la Universidad de Nariño

NOTA DE ACEPTACIÓN

JURADO

JURADO

Pasto, Abril 1 de 2011

AGRADECIMIENTOS

Agradecemos a nuestras familias, amigos, compañeros y a todas las personas que de mil maneras contribuyeron para que este trabajo fuera una realidad.

Agradecemos de manera especial al magistrado Luis Javier Rosero Villota por vincularnos a la investigación que propuso dirigido de manera acertada. De igual manera a la Universidad de Nariño ya todos los que en su seno trabajan en pos del desarrollo intelectual de la región.

CONTENIDO

	Pag.
INTRODUCCION	13
1. LA INVESTIGACION	16
1.1. Problema principal	16
1.2. Problemas asociados	16
1.3. Objetivos del proyecto	17
1.3.1. Objetivo General	17
1.3.2. Específicos	17
1.4. Impactos esperados	17
1.5. Estado del arte	18
1.6. Metodología	20
2. CONTEXTO HISTORICO LA CIUDAD DE PASTO EN LOS ALBORES DEL SIGLO XX	24
2.1. Ámbito político: surgimiento del departamento de Nariño	24
2.2. Ámbito educativo, social y cultural	29
2.2.1. La educación y la incomunicación	32
2.2.1.1. La Universidad de Nariño	32
2.2.1.2. El ferrocarril de Nariño	36
2.3. Antecedentes del poder judicial en el departamento	37
2.3.1 El horizonte jurídico-político de <i>La Regeneración</i>	38
3. EL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE NARIÑO 1914 - 1921	45

3.1. Marco conceptual	45
3.1.1 La Constitución Política de 1886	46
3.1.2. Las reformas constitucionales de 1910 y 1914	49
3.1.3. La Ley 130 de 1913	50
3.2. Providencias Del Tribunal Administrativo De Nariño 1914 – 1916	51
3.2.1. Libro 1 (1914 - 1916)	51
3.2.1.1. Primer caso	51
3.2.1.2. Segundo caso	52
3.2.1.3. Tercer caso	54
3.2.2. Libro 2 (1914)	55
3.2.2.1. Primer caso	55
3.2.2.2. Segundo caso	56
3.2.2.3. Tercer caso	57
3.2.2.4. Cuarto caso	58
3.2.2.5. Quinto caso	59
3.2.4.2.6. Sexto caso	61
3.2.2.7. Séptimo caso	63
3.2.3. Libro 3	64
3.2.3.1. De la explotación de tagua	65
3.2.4. Libro 4 (1915)	65
3.2.5. Libro 5 (1916)	66
3.2.6. Libro 6 (1917-1918)	67
3.2.7. Libro 7 (1918 - 1921)	69
4. EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO (2009 - Marzo 2010)	72
4.1. Marco Conceptual	72
4.1.1 La acción de nulidad	73
4.1.2. La acción de nulidad y restablecimiento del derecho	76
4.1.3. La Teoría de los Móviles y Finalidades	80
4.1.4 La acción de nulidad en el derecho comparado	86

4.2. Providencias del Tribunal Administrativo de Nariño 2009- marzo 2010	99
4.2.1. Sala primera	99
4.2.2. Sala segunda	100
4.2.3. Sala tercera	102
4.2.4. Sala Cuarta	106
4.2.5. Sala Quinta	120
4.2.6. Sala Sexta	122
CONCLUSIONES	123
RECOMENDACIONES	126
BIBLIOGRAFIA	127
ANEXOS	131

INDICE DE IMAGENES

Foto Portada Libro radicator de sentencias – 1914.	21
Foto Primera hoja introductoria del Libro 2 - 1914	21
Foto Primer folio - manuscrito - Libro 2 - 1914	24
Foto Antigua Plaza de Nariño, primeros años de 1900 Foto Antigua Plaza de Mercado de Pasto - 1919	26
Foto Templo de San Juan - Parte occidental de la Plaza de Nariño	26
Foto Antigua Calle Angosta - 1920	29
Foto Calle de Tunja (Antigua Calle 18) de Pasto, 1920	32
Foto Calle de San Agustín - Parte sur de la Plaza de Nariño - 1920	34
Foto Calle del Comercio entrada sur a la Plaza de Nariño - 1920	36
Foto Panorámica actual de Pasto	37
Foto Plaza de Nariño 2010	100

GLOSARIO

Acervo: compilación; conjunto de pruebas que se pretenden hacer valer en un proceso judicial.

Cursos Rotatorios: sistema de pensum académico implementado por la Facultad de Derecho de la Universidad de Nariño hacia 1910.

Decimista: proyecto político que tuvo lugar hacia finales del siglo XIX y que tenía por objetivo la creación del decimo departamento.

Extractos: fragmentos o apartes tomados de los libros que descansaban en los archivos y que por su importancia tienen un especial tratamiento en la investigación.

Libros copiadores: textos que compendian los detalles de los asuntos conocidos por un determinado despacho judicial.

Parentales: referente a las relaciones de consanguinidad, afinidad, civiles.

Ramal: línea ferroviaria de carácter secundario que conecta un punto determinado de la geografía con otra línea ferroviaria de mayor cobertura.

Regeneración: proceso político social y jurídico de estirpe conservadora que se presentó en la república de Colombia hacia finales del siglo XIX y principios del siglo XX

Surianos: apelativo referente a los habitantes del sur

RESUMEN

El presente informe, presenta los resultados de la investigación: EVOLUCION JURISPRUDENCIAL DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO (AÑOS 1914 a 1921 y 2009 - 2010), en el cual se consignan el análisis y las conclusiones realizadas tras el análisis comparativo de las providencias emitidas en los dos periodos cronológicos señalados, enfatizando sobre las acciones más recurridas en el quehacer judicial del Tribunal. Se presenta también el contexto histórico y normativo más relevantes, acerca de las acciones estudiadas.

ABSTRACT

This report presents the results of the investigation: EVOLUTION OF THE ADMINISTRATIVE TRIBUNAL JURISPRUDENTIAL NARIÑO (years 1914 to 1921 and 2009 - 2010), which entered the analysis and conclusions reached after a comparative analysis of the orders issued in two chronological periods indicated, emphasizing the most used actions in the judicial task of the Tribunal. It also presents the historical and most relevant policy about the actions studied

INTRODUCCION

La producción de importantes providencias en los altos tribunales ha enriquecido la jurisprudencia nacional, y la importancia que en los últimos tiempos ha alcanzado, como lineamiento o como imperativo, al momento de aplicar el derecho, conlleva la necesidad de reflexionar sobre ella para ampliar sus potencialidades y clarificar su aplicación. En los días que nos alcanzan, ya no se puede considerar al Derecho como una ciencia que se basta con sus propias formas de producción y las normas que emana; y es bastante claro que las condiciones de los espacios sociales donde se aplican son fundamentales para inteligir su concreción. A partir de lo expresado, se consideró desarrollar una investigación con el objeto de determinar cómo, en un contexto histórico determinado, el derecho requiere evolucionar, tanto en la legislación como en la interpretación de sus normas para tener una relación saludable con la sociedad que regula o que intenta regular.

El presente documento es resultado de la investigación denominada Evolución Jurisprudencial Del Tribunal Administrativo De Nariño (Años 1914 A 1921 Y 2009 - 2010), desarrollada por el Centro de Investigaciones y Estudios Socio-Jurídicos de la Universidad de Nariño, en la que se involucraron estudiantes del Posgrado en Derecho Administrativo, y el grupo de investigación Justicia Regional JURE, con de su línea de investigación Nuevo Derecho. El propósito planteado fue iniciar una aproximación a la historia de la producción jurídica de la jurisdicción contencioso-administrativa en los departamentos de Nariño y Putumayo a través de la indagación de las sentencias proferidas por el Tribunal Administrativo de Nariño.

Teniendo como punto de referencia conceptual el Derecho Viviente, que concibe al Derecho como una disciplina dinámica, capaz de colmar los propósitos contemporáneos de la sociedad y cuya concreción puede observarse en el obrar de los jueces, nos dimos a la tarea de auscultar, a partir

del contenido de las providencias emanadas en los años 1914 a 1921 y 2009 a marzo de 2010, la historia y el contexto jurídico que rodearon las controversias, los reclamos, las necesidades y los procedimientos de cada época determinada. Si bien se trata de un sondeo parcial, que como ya se afirmó, es una aproximación inicial, en última instancia se pretende rescatar la obra jurídica de la jurisdicción contencioso-administrativa que ha tenido lugar en el sur del país. Es posible que en estas producciones se perciban particularidades que las hacen disímiles a otras del mismo talante en el resto del país, situación que se explica por haberse desarrollado en un hábitat social singular y bastante apartado del proyecto de nación unitaria que tradicionalmente se ha pretendido construir en Colombia. Volver sobre las ideas del derecho que tuvieron lugar en el pasado de esta comarca, plasmadas en las sentencias del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Pasto, debe contribuir a la construcción de un conocimiento jurídico integral que pueda dar cuenta del desenvolvimiento dialéctico del derecho, en este caso del derecho administrativo, y capaz de formular críticas y evaluaciones acerca de la evolución que ha tenido en el contexto social.

La referencia concreta a las providencias que profirió el Tribunal Administrativo en su primera etapa, es decir, entre los años 1914 y 1921, y su posterior análisis enmarcado en el contexto histórico del Departamento, permitieron establecer parámetros temáticos, en cuanto a acciones, procedimientos y efectos sociales, que más adelante fueron objeto de reflexión en su ámbito jusfilosófico, frente a las que sobre temas afines se profirieron en el último año de la primera década del siglo XXI, esto es, en 2009.

Sin perder de vista que elementos como: la ocurrencia de sucesos históricos importantes, las dinámicas de las condiciones sociales (estáticas o imperceptibles, en algunos casos), el triunfo de tendencias políticas, el abandono o la consolidación de la educación, la reformulación de la conciencia ética, la severidad o laxitud moral, el simple paso del tiempo, entre otras cosas, transforman una sociedad, por más que sus estructuras se hayan consolidado

lejos de las influencias de allende los límites naturales e históricos. “Lo único inmutable en el hombre es su capacidad para lo mudable”¹. Sin embargo cambiar no implica necesariamente avanzar o retroceder, sino más bien, es un desplazamiento discontinuo que obedece a circunstancias que se imponen y que marcan el quehacer humano. En el caso del derecho administrativo y de su aplicación en la sociedad de Pasto, de Nariño y Putumayo, la transformación es evidente, pues a la par de la inserción de la región en la vida nacional y mundial, el pensamiento jurídico ha evolucionado atendiendo las necesidades del sur y las exigencias de la contemporaneidad.

Desempolvar y rescatar los viejos libros del Archivo Judicial que maneja la Dirección Seccional de Administración Judicial, fue ya, una acción altruista, pues lo que fue consignado en ellos no se quedará solamente alimentando los microorganismos que pululan en los anaqueles. Esos libros no fueron solamente una herramienta de trabajo que alimentaron la investigación, sino que a través de sus renglones manuscritos trajeron hasta el presente una huella importante de la labor jurídica de nuestros cercanos antepasados. Así las primeras causas contenciosas que sentaron los cimientos de la jurisdicción contencioso-administrativa en Nariño y Putumayo salen del olvido, de los archivos callados y abandonados, y emergen al presente para darle cuerpo a la historia de la aplicación del derecho administrativo. Ahora, casi un siglo después de la creación del Tribunal Administrativo de Nariño, cuando se han proferido miles de decisiones en materia administrativa, bajo el influjo de normas cambiantes, doctrinas jurídicas dominantes (a veces excluyentes) y posiciones jurisprudenciales variables, el ejercicio de cotejar las necesidades de la justicia administrativa que actualmente se presentan, con la de tiempos postreros, aporta los elementos necesarios para emprender esta aproximación a la evolución jurisprudencial del Tribunal Administrativo de Pasto.

¹ Cortázar Julio. Ultimo Roud.

1. LA INVESTIGACION

1.1. Problema principal

El problema central que aborda la investigación se puede formular en los siguientes términos: ¿Qué transformaciones se pueden visibilizar en la comprensión de temas jurídicos específicos, relacionados con las acciones que se ventilan ante la jurisdicción contencioso-administrativa a nivel del Departamento de Nariño y Putumayo, en los lapsos comprendidos entre los años 1914 – 1921, y en los años 2009 a marzo de 2010, a partir del análisis de las providencias proferidas por el Tribunal Contencioso Administrativo de Nariño?

1.2. Problemas asociados

Se pueden establecer los siguientes:

¿Qué clase de asuntos conoció el Tribunal Administrativo de Nariño en los años 1914 a 1921, y en qué circunstancias?

¿A qué tipo de argumentos y fuentes recurría el Tribunal Administrativo de Nariño en los años 1914 a 1921 para proferir las decisiones de fondo?

¿Había influencia de pensamiento jurídico extranjero en las providencias del Tribunal Administrativo de Nariño en los años indicados?

¿Se puede observar el componente constitucional, muy utilizado en las últimas dos décadas dentro de la producción jurídica nacional, en las providencias del Tribunal Administrativo de Nariño en los años 1914 a 1921?

1.3. Objetivos del proyecto

1.3.1. Objetivo General

Realizar un análisis histórico y teórico-jurídico sobre la argumentación en los fallos del Tribunal Administrativo de Nariño, producidos durante la etapa de entrada en funcionamiento, y las decisiones sobre temas afines producidas en el año 2009, para visibilizar la evolución en la comprensión de temas jurídicos concretos.

1.3.2. Específicos

Rescatar los documentos que contienen la historia jurídica del Departamento del abandono de los anaqueles del archivo judicial para desentrañar datos históricos sobre las primeras acciones ventiladas ante la jurisdicción contencioso-administrativa en el Departamento de Nariño y Putumayo.

Establecer la argumentación jurídica utilizada en los primeros años de funcionamiento del Tribunal Administrativo de Nariño, e identificar en ella, el grado de influencia del derecho nacional e internacional.

Efectuar un estudio comparativo entre aquellas primeras decisiones, con las que en similares situaciones fácticas, se produjeron en el año 2009 y el primer trimestre de 2010.

1.4. Impactos esperados

Los conocimientos resultantes de la presente investigación generaran impactos de diferente naturaleza, así:

- En materia de la ciencia jurídica. La publicación del informe final, así como los artículos que se construyan, favorecerán la comprensión acerca de la

transformación del pensamiento jurídico de la jurisdicción administrativa en los Departamentos de Nariño y Putumayo y su producción intelectual.

- Se logró la formación de investigadores, en virtud de la vinculación de estudiantes al proyecto. Esta experiencia se convierte en un semillero de investigadores, generándose de este modo una relación pedagógica democrática y productiva en términos académicos. El indicador será la competencia adquirida por cada uno de los miembros del grupo en la elaboración y desarrollo de nuevos proyectos investigativos.
- El avance de las relaciones académicas entre la judicatura y la Universidad.
- Regiones y comunidades beneficiadas por el proyecto: Las Facultades de Derecho del Departamento de Nariño, el Tribunal Administrativo de Nariño, los estudiantes y docentes de la Especialización en Derecho Administrativo de la Universidad de Nariño, la comunidad interesada en conocer la aplicación del derecho administrativo.

1.5. Estado del arte

En 1914 se creó se creó el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Pasto, conformado por tres magistrados. Con posterioridad a la expedición de la Ley 167 de 1941, que se conoce como el primer código administrativo del país, se creó en el Departamento en 1959, el Tribunal Administrativo de Nariño, compuesto por una sala dual. Para el año 1984 con la expedición el Decreto 1, actual Código Contencioso Administrativo, el Tribunal Administrativo de Nariño amplió su jurisdicción sobre, la entonces, Intendencia del Putumayo, siendo constituido también por una sala dual. Tan solo en el año 1988 el Tribunal se amplió con dos plazas de magistrados; y en el 2003, a través del Acuerdo 1960 del 26 de agosto, proferido por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, se adicionó otra plaza. Finalmente en el año 2004, a través del Acuerdo 2422 del 28 de abril, de esa Corporación se creó una plaza más.

Desde entonces, el Tribunal funciona con seis magistrados, que se pronuncian a través de seis Salas de decisión.

Durante todo ese tiempo el Tribunal de Pasto y luego de Nariño, ha tenido una actividad prolija a la hora de solucionar los casos que han llegado a su conocimiento. Sin embargo, esa producción no ha sido considerada de forma integral o de manera que permita tener una visión amplia acerca de su funcionamiento en la región.

Ante la necesidad de obtener una comprensión del derecho que vaya más allá de los textos legales, es válido recurrir a las huellas que el pensamiento jurídico ha plasmado en las providencias del Tribunal, y tratar de desentrañar, a partir de las lecturas que ameriten, la relación real del derecho positivo y de sus aplicadores, respecto de la sociedad en donde se desenvuelve. Dicha comprensión se vuelve más necesaria, si el ordenamiento jurídico está sometido a múltiples cambios y demandas de carácter social y político.

En lo que respecta a las providencias del Tribunal Administrativo de Nariño, estas se han acumulado por años, pero de su historia es muy poco lo que se conoce, y en general sucede lo mismo con la producción de los jueces de esta región. La literatura jurídica en el Departamento de Nariño, en lo que al análisis jurisprudencial se refiere, se ha desarrollado de manera incipiente, por ese motivo es difícil encontrar publicaciones que ilustren a ese respecto. Aparece lejano el trabajo del Doctor Aníbal Córdoba intitulado “Jurisprudencia Civil del Tribunal Superior de Pasto 1939-1943”, libro que recopilaba las sentencias más sobresalientes de aquel período, y cuyo objeto, según el mismo autor, era servir de guía a los profesionales del derecho civil en el departamento de Nariño. Tampoco es muy visible, en la historia de la investigación jurídica, la existencia de la revista “El Foro Nariñés”, publicación periódica que daba publicidad a las sentencias del Tribunal de Pasto, pero que se tornaba insuficiente para dar a conocer toda la producción de la actividad judicial del

tribunal.² Aparte de esas referencias no existen más menciones a trabajos de esta índole.

Así las cosas, se emprendió la tarea de buscar, leer, transcribir, sistematizar y analizar las providencias del Tribunal Administrativo proferidas entre 1914 y 1921, como período inicial; y de leer, sistematizar y analizar las providencias del mismo Tribunal de 2009 y el primer trimestre de 2010, para construir la propuesta de la investigación, que es dar cuenta de la evolución jurisprudencial de la jurisdicción contencioso-administrativa.

1.6. Metodología

En los anaqueles del Archivo Judicial que maneja la Dirección Seccional de Administración Judicial de Pasto reposan, junto a muchos documentos, los expedientes y las providencias de los casos que conoció o que se tramitaron en el Tribunal Administrativo de Pasto. El primer paso fue rescatar de dichos anaqueles y rincones, los libros que contenían el material de interés para la investigación. Para tal efecto el equipo de investigación realizó esta primera actividad en las instalaciones del archivo, ubicado en una bodega de la carrera 22 entre calles 19 y 20 de la ciudad de Pasto.

En este archivo, que hasta ahora no ha sido sistematizado por la Dirección Seccional de Administración Judicial de Pasto, se encontraron los documentos en donde están consignadas las actuaciones de los primeros años de trabajo de la jurisdicción administrativa en Pasto, es decir, libros radicadores, libros copiadores de sentencias, textos judiciales y documentos varios, que se encontraban aglomerados sin ninguna clasificación y casi en el abandono, tanto así que muchos de ellos reposaban en un viejo cuarto de baño. Sumado al descuido, el deterioro de los libros no sólo se debía al incontenible e implacable paso del tiempo, sino también al daño que produjo en un incendio,

² Alberto Quijano Guerrero. La Provincia de Pasto en el Año de la Constitución. En "Cien Años de la Constitución". Banco de la República. Pasto 1986.

que en el año 2000 destruyó totalmente una parte considerable de dicho archivo y afectó otro tanto.

Lo primero fue remover aquellos documentos de sus lugares y de ubicarlos tratando de darles alguna organización. Se avino a clasificar los documentos encontrados cronológicamente, agrupándolos por décadas. En atención a los planteamientos de la investigación, cuya atención se centraba en los primeros años de producción, se seleccionaron siete (7) libros copiadores de autos y sentencias proyectadas por los tres magistrados del Tribunal, correspondientes al periodo comprendido entre los años 1914 a 1921. Se trataban de documentos manuscritos enmohecidos, descuidados en sus partes externas e internas, que anunciaban una ardua tarea en su lectura. Se numeraron desde el más antiguo al más reciente, y fueron distribuidos entre los investigadores para los posteriores procesos de transcripción, lectura, socialización, análisis y tratamiento de la información.



Foto 1

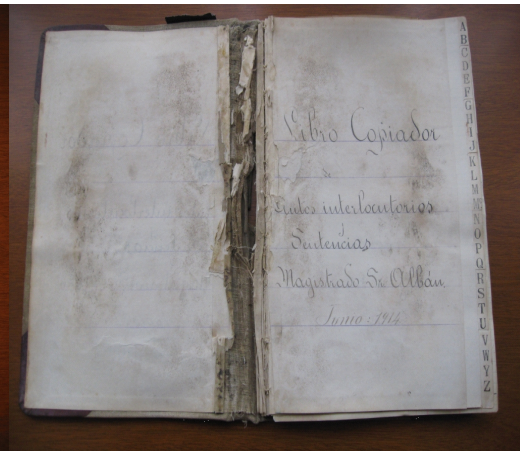


Foto 2

La siguiente actividad fue leerlos en toda su extensión para extraer los contenidos pertinentes (conceptos jurídicos, referencias legales, referencias constitucionales, referencias fácticas), a través de la "Ficha de Captura de Datos". Dicha sistematización se sometió a una etapa de lectura crítica para lograr las conclusiones generales de esta etapa de producción jurídica, que se discutieron colectivamente y se incluyen en el presente trabajo.

Enseguida correspondió iniciar la otra etapa cronológica, esto es, analizar las providencias que para el momento se configuraban como las más recientes del Tribunal Administrativo de Nariño. Se optó por delimitar el periodo de lectura y análisis al año 2009 y el primer trimestre de 2010. Para acceder a esta información se consultó la base de datos de la Relatoría de dicha Corporación. Para el año 2009, el Tribunal Administrativo produjo 534 sentencias, a través de sus seis (6) Salas de Decisión, abarcando las principales acciones consagradas en el Código Contencioso Administrativo, así: 102 Acciones de Reparación Directa, 149 acciones de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, 11 acciones Contractuales, 6 procesos de Nulidad Simple, 1 en Acción de Repetición, 7 acciones Electorales, 17 acciones Ejecutiva, entre otras.

Se examinaron las providencias dictadas por las seis salas de decisión con que cuenta el Tribunal, enfatizando en dos acciones: la de nulidad y la de nulidad y restablecimiento del derecho. Tal delimitación se hizo en razón de que estas acciones fueron las más ventiladas durante la primera etapa de producción judicial de acuerdo a lo que se había podido observar.

Los extractos pertinentes se sistematizaron en la “Ficha de Captura de datos”, y de la misma manera que el material anteriormente recopilado, se sometieron a una lectura crítica y activa que arrojara las conclusiones de esa etapa de producción jurídica. Dichas conclusiones se discutieron de manera colectiva y hacen parte del presente trabajo.

Logrado lo anterior, se inició una etapa de análisis que indicara un camino o un sendero que condujera a comprender la evolución jurisprudencial contencioso-administrativa en el sur de Colombia. Destacando casos concretos se hizo un estudio comparativo de los conceptos jurídicos y legales a los cuales acudieron, o acuden, los juzgadores a la hora de definir conflictos referentes a las acciones más incoadas durante los dos periodos señalados.

Finalmente se realizó un trabajo de investigación histórica con el objeto de construir un contexto que ayude a entender y enmarcar las singularidades de la jurisdicción contencioso-administrativa en la ciudad de Pasto, el departamento de Nariño y su zona de influencia. En esta fase se acudió a fuentes diversas como la Academia de Historia Nariñense, el Área Cultural del Banco de la República, el Instituto Archivo Municipal de Pasto, el Instituto Andino de Artes Populares, cuyos aportes resultaron sumamente valiosos.

2. CONTEXTO HISTORICO

LA CIUDAD DE PASTO EN LOS ALBORES DEL SIGLO XX



Foto 3

2.1. **Ámbito político: surgimiento del departamento de Nariño**

Las condiciones agrestes de los territorios meridionales de Colombia conforman un hábitat recóndito, donde surgen y viven gentes enigmáticas, con apasionamientos tan intensos que, en muchas ocasiones, alimentaron luchas hasta la misma muerte. Por eso, no debe extrañar, que hacia finales del Siglo XIX, el sur fuera asiento de una sociedad sumamente dispar, respecto al resto del país, que la consideraba especialmente conflictiva, en medio de la realidad aciaga de una república que en aquellos años, buscaba la unidad y la homogeneidad de un sinnúmero de alteridades, divergencias y pugnas.

De manera que en imponer, matizar, atenuar y contrarrestar ese anhelo de uniformidad, la sociedad y las regiones fueron sometidas a una seguidilla de confrontaciones políticas y de guerras que sembraron la inestabilidad durante ese siglo. Desde las guerras republicanas, la lejanía física y cultural de San

Juan de Pasto, respecto del centro de poder, se hizo evidente. Para la sociedad pastusa, las batallas que durante años dieron los republicanos, tuvieron significaciones bastante apartadas de las difundidas por la historia nacional oficial, así que cuando Bolívar y sus gentes ganaron en los llanos orientales y en altiplano cundiboyacense, lejos de considerarse campañas gloriosas, representaron una afrenta al estado de cosas que defendía la muy digna, ilustre, y fidelísima ciudad de San Juan de Pasto, y la forma de vida de sus habitantes. De manera que, protegida por la agreste geografía, la ciudad se erigió en el último fortín de la Corona española en los territorios de Virreinato de La Nueva Granada, al que los pobladores de la comarca defendieron con su vida y sus haciendas.

Ya consolidada la independencia de los territorios americanos y organizada la república, aunque de manera precaria, la ciudad y provincia de Pasto, y la región que estaba en su rango de influencia, se agregaron al territorio del Cauca. Esa situación, condenó a Pasto a la relegación política, debido a la exacerbada centralización del poder que confluía en Bogotá y Popayán. Esa marginalidad de la Provincia de Pasto, propició el desarrollo de un sistema de poder singular, que funcionó bien en el ámbito local y regional. Su estructura descansaba en la existencia de una clase privilegiada y poderosa que, por un lado, era propietaria de la tierra, poseía la capacidad económica que de ella se derivaba, y se lucraba de las relaciones de servidumbre que acarreó la concentración de la propiedad; y por otro lado, aseguró su supervivencia mediante una serie de relaciones parentales, de consanguinidad y de matrimonios calculados entre familias nobles, que establecieron en la región su control social. De manera que para la segunda mitad del siglo XIX, a pesar de las recurrentes destrucciones de la ciudad y de las haciendas, ya por las guerras intestinas o por eventos naturales, Pasto había logrado un florecimiento por encima de muchas ciudades de Colombia, que se gozaban de mayor atención y simpatía de los centros de poder.



Foto 4

Foto5

Ese desarrollo independiente de la ciudad de Pasto y su provincia, condujeron a los dirigentes regionales a proponer la creación del décimo estado, en los tiempos del federalismo en Colombia. Sin embargo, para que el proyecto tuviera viabilidad, había que pasar por encima del poder que ejercía el Estado Soberano del Cauca, cuya influencia era superlativa en el andamiaje de la república, en tanto que, ocupaba la mayor parte del territorio de la nación,³ y que los personajes de la elite Payanesa ocupaba destacados cargos en los gobiernos que se sucedían de manera irregular.

El proyecto del décimo estado empezó a tener voces a favor hacia el año 1865. Para aupar y defender la propuesta se creó la llamada *Sociedad Reparadora* que, además de proponer la creación del décimo estado, planteaba la reforma de los partidos políticos, cuyas pugnas habían dividido al país. Los miembros de aquella Sociedad procuraban la unión de todos los habitantes de los municipios de Pasto, Obando, Túquerres, Barbacoas para trabajar de acuerdo y por el bien de la región y especialmente por la creación del décimo departamento. La figura del liberal radical Manuel Murillo Toro en la Presidencia de la República, dio esperanzas de acceder a la consecución del objetivo, pero su muerte en 1880, y el auge del proceso político conservador que se denominó *La Regeneración*, ensombrecieron en horizonte.

³ El departamento (y en su momento el Estado) del Cauca era inmenso en ese entonces, lo constituían Nariño, Cauca, Valle, chocó; iba desde la frontera del Brasil hasta el istmo de Panamá.

La idea de crear el decimo departamento perseveró. En 1897 se reunió el directorio liberal presidido por Bernardo de la Espriella, el cual acordó llevar a la Convención Nacional Eleccionaria del partido, la propuesta del Nuevo Estado, pero el impulso terminó en aquella convención. (Zuñiga, 2002)

Hacia 1894, a través de medios impresos, se difundía el propósito que no se abandonó por parte de los habitantes del sur:

La considerable porción del Género Humano que demora entre el Patía y el Mira, el Amazonas y el Pacífico, tienen importantes y providenciales destinos que deben desarrollarse a la sombra del glorioso pabellón de Colombia. No hay duda, el Sur necesita su relativa autonomía para llenar su misión en el mundo hasta que los siglos venideros y el progreso de la humanidad hagan necesarias evoluciones más grandiosas. Los hijos del sur echamos de menos de menos la libertad y el poder que necesitamos para marchar denodadamente al porvenir, sin perjuicio de la importante y concertada marcha de todas las secciones de Colombia. Aun separados del Cauca los pueblos del Sur y constituidos en un departamento independiente, quedará el Cauca siendo uno de los más hermosos y prósperos de estos pueblos, puesta la Confianza en Dios, seguros de que nos hará plena justicia ⁴

En 1898, se intento en el Congreso, la aprobación de la ley que creara el décimo departamento sin obtener éxito, pues, nuevamente, la bancada caucana se opuso férreamente al proyecto, aunque su argumentación resultaba confusa. “Paso a oponerme al proyecto que se discute, sólo por el temor de que, a favor de su independencia, tan preciadas joyas pasen a desprenderse un día de la diadema de Colombia, para ir a adornar la frente de la vecina Ecuador.” (Zarama, 1907)

⁴ Afanador. Boletín Informativo del Centenario, citado por Milciades Chávez en Desarrollo de Nariño y su Universidad. Pg. 239

Los caucanos aduciendo la protección de la unidad territorial de la nación intentaban ocultar, de manera burda, el propósito de conservar su dominio histórico, pues, las élites payanesas habían relegado a las élites de Pasto a la invisibilidad en la configuración de la república, ocupándose estas últimas, únicamente del poder local, sin trascender en el ámbito nacional, y de quienes se pretendía que funcionasen como guardianes del Estatus Quo. Para los Caucaños la región del sur era una joya entre sus territorios, sobre la que sentían que debían ejercer un poder tutelar.⁵ La *Regeneración*, que por su parte, pretendió volver la república a los “buenos caminos”, y tener controlado el funcionamiento del aparato estatal, a través de una férrea centralización, no pudo terminar las contiendas, y al poco tiempo estalló la guerra civil más cruenta de la historia del país, con la que se remataba un siglo fratricida y dejaba un panorama poco prometedor para las periferias del país. Si bien el gobierno de la *Regeneración* triunfó en la guerra, el dominio de tan vasto territorio era todavía una ilusión. El poder se concentraba en Bogotá y las tierras periféricas eran una rueda suelta en el andamiaje de la nación, y el trato que se les daba, hacía que el poder central fuera percibido débil a pesar de su arrogancia. La separación de Panamá lo puso en evidencia, y en cuanto al sur, la elite payanesa estaba muy lejos para guardar los territorios australes. Para ocultar la vergüenza pública, los responsables de la separación del istmo se escudaron en sofismas de distracción y se volvieron dadivosos y comprensivos. Aprovechando tales circunstancias Julián Bucheli, Manuel María Rodríguez y Daniel Zarama, en el Congreso de 1903, hicieron valer su condición de senadores y plantearon el proyecto decimista.

Sin embargo, no se puede decir que el insuceso de Panamá hizo fácil el proceso de creación. La ley en cuestión, requirió hasta último momento el

⁵ “(...) cuando la ley 1 de 1904 fue sancionada y la noticia llegó a la casa solariega de Guillermo Valencia, el poeta terrateniente exclamó “Nos quitaron el potrero y nos han dejado la casa de la hacienda con el mangón de los terneros”. Chávez. *Op. cit.*

impulso y la insistencia de los surianos⁶, ya que nuevamente estaba obstaculizada por la presencia inminente de un caucano en el poder. Esta vez se trataba del Presidente electo Rafael Reyes, quien tenía, entre sus amigos y parientes a las más ilustres e influyentes familias de Popayán, y no se esperaba de sus buenos oficios, de manera que fue el presidente Marroquín, en las horas postreras de su mandato, quien sancionó la ley 1 de 1904. Al presidente Reyes le correspondió nombrar como gobernador del nuevo departamento, a Julián Bucheli, de quien se admira la tenacidad en la lucha por la creación del departamento y por su capacidad para la organización del mismo en sus días de nacimiento.



Foto 6

2.2. **Ámbito educativo, social y cultural**

Los gobernantes del nuevo departamento, desde el primer momento de su existencia, trataron de integrarse al resto del país; sin embargo los obstáculos a superar eran múltiples, pues, a pesar del inexorable avance del tiempo, la venganza bolivariana aún encontraba eco en los espíritus más recalcitrantes

⁶ “Un nariñense, Samuel Jorge Delgado, iba y venía, salía de una oficina y entraba a otra: nerviosamente se le miraba caminar de prisa, del Capitolio al Palacio de los Presidentes. A él se le había confiado la tarea inaplazable de lograr la sanción por parte del Ejecutivo de la Ley como culminación de un propósito ansiado, buscado y conseguido en equipo: la creación de décimo departamento de Colombia.”. Milciades Chávez. Pg 240

del centro, y esta se expresaba en una apatía sin par, que pugnaba por sumir al sur en un completo aislamiento.

Otro tema al respecto, eran las profundas diferencias en la estructuras de la sociedad pastusa. En ella se apreciaban la presencia de cuatro elementos:

(...) los llamados nobles –antiguas familias de apelativos desconocidos en el norte, Astorquizas, Zaramas, etc-, cuya característica era el aislamiento y la cruza sanguínea; los nobles no se trataban entre si; por motivo de una selección mal dirigida, imprudentes matrimonios entre muy próximos, iban llegando al fatal término de la degeneración. Los Ricos –lo que no quiere decir que los nobles no fueran ricos- sociedad bastante modernizada amplia y agradable. (...) El pueblo, misterioso y recóndito, movido siempre por influencias subterráneas. (...) El clero, representado por lo regular y lo secular.⁷

Esa configuración social de Pasto influía en el resto del departamento. Los nobles que levantaron sus haciendas desde las épocas de la colonia, y habían logrado conservarlas en la república, con los lazos familiares que se formaban a través de los matrimonios calculados y otras relaciones estrechas, excluyeron, hasta donde pudieron, la entrada de personas ajenas a su círculo en la tenencia de la tierra. Entorno a sus haciendas, se formaron pueblos y caseríos habitados por los sirvientes y trabajadores, que usualmente eran las víctimas directas del acaparamiento sus tierras, por parte de los nobles. Los pueblos indígenas se vieron obligados a ceder gran parte de sus tierras comunales, para engrosar las de los nobles, desfigurando sus formas de vida y trabajo colectivo, para ser captados en el trabajo de las haciendas. Junto a estos desposeídos de la historia, engrosaban el conjunto de pobres: blancos caídos en desgracia, descendientes de mestizos, mulatos y negros libres, todos frustrados, pero de ánimo manso por la labor de los clérigos. Estos últimos mantuvieron formulas singulares para mantenerse ligados a los poderosos de

⁷ Fortunato Pereira Gamba, citado por Ben Hur Cerón 2002.

manera íntima, pues, en algunos casos, de entre ellos salían las personas que engrosaban la población de los conventos y el número de sacerdotes; o porque se establecían relaciones de protección mutua entre las familias, el clero, los conventos y sus jerarcas.⁸ En este ambiente social las desigualdades se habían hecho enormes, los odios se habían exacerbado, y entraban al escenario *los ricos*, es decir, quienes moviéndose en el ámbito del comercio capitalista, lograban hacerse al poder económico, que rompía, en cierto grado, las sempiternas estructuras sociales.

Por tanto, la autonomía relativa adquirida por la región no cambió demasiado las condiciones de exclusión que sufría el pueblo ante los ricos y los nobles. Las decisiones fundamentales estaban en cabeza de estos últimos y la democracia estaba absolutamente limitada. El sistema electoral era excluyente, en razón de la instrucción, pero sobre todo de la riqueza. En 1914 se estableció que sólo podían elegir mediante sufragio los ciudadanos que sepan leer y escribir y que tengan renta anual de trescientos pesos o finca raíz de mil pesos. (AMP, PC 14 1, 10, FOLIO 6)

El estado llano que llamaron en el siglo XVIII, ocupa, en la vida social de Pasto, con sus individuos selectos, el vacío dejado por los retraídos nobles (...) El pastuso de las ínfimas clases es soberbio con sus antiguos amos: no hay en el país pueblo alguno donde la distinción de clases haya producido mayor enemistad de una con otras, puede asegurarse que únicamente en Pasto germina el odio maléfico contra los ricos. Allí la clase inferior vive envenenada contra las clases elevadas.⁹

Así que, si bien la creación del décimo departamento rompió con la dominación caucana sobre el sur, no atendió las contradicciones internas que servían de lastre para alcanzar la ansiada integración nacional.¹⁰

⁸ Mamián Gúzmán, Dumer. Memoria de la provincia de Pasto

⁹ Miguel Triana (1950:101) citado por Zuñiga (2002: 230)

¹⁰ Aun a pesar, que se trataba de la integración a una nación donde contradicciones de ese talante eran recurrentes.



Foto7

2.2.1. La educación y la incomunicación

No obstante las condiciones de aislamiento físico e ideológico con la nación colombiana, la dirigencia del departamento, encabezada por el gobernador Bucheli, determinaron hacer lo posible por adelantar la educación y establecer comunicaciones expeditas con el resto del país. Aquellos elementos se consideraban como las claves para lograr un avance económico respetable, la inserción en la economía nacional, y por esa vía, la integración. En ese orden de ideas, las acciones concretas que se realizaron fueron: la creación de la Universidad de Nariño y las gestiones para lograr la construcción del ferrocarril desde Santa Marta hasta Ipiales. Cada una de estas historias tuvo su propia trama, pues, se iniciaron con gran expectativa, se adelantaron trabajos prometedores, enfrentaron tiempos de crisis agudas y tuvieron finales disimiles.

2.2.1.1. La Universidad de Nariño

En el mismo año de fundación del departamento, se creó la Universidad de Nariño, con cuatro facultades, entre las que se contaba la de Derecho, que tenía un antecedente interesante en la región. Además, se prevén las

facultades de Ingeniería y Matemáticas, Filosofía y Comercio. La primera de esas cuatro facultades, fue la que mejor sorteó las adversidades, y logró mantener su actividad continuamente, aún acudiendo a métodos poco ortodoxos en la pedagogía.¹¹

En los primeros años, la labor universitaria, estuvo mediada por la necesidad de *salir del atraso*¹² y colocarse a la altura del desarrollo que exigían aquellos tiempos. Para echar a andar el magno proyecto, llegó a la ciudad, por solicitud del Gobernador Bucheli, el Profesor Fortunato Pereira Gamba, quien fue el primer rector, docente y decano de la facultad de ingeniería. Sin embargo a su llegada, dio una visión poco esperanzadora se la educación superior.

Que grande desconsuelo experimenté al encontrarme frente a los alumnos. En nociones de algebra y geometría deficientísimos, a un tiempo mismo un señalado hábito, tanto de discusión estéril, como la de llevar todas las cosas al terreno religioso. Imposible era que aceptaran, siquiera en gracia de hipótesis o definición, la noción concreta –que todos los católicos aceptan- del infinito matemático; en los nombres de las líneas trigonométricas seno y coseno creían ver obscenidades (Pereira 1919: 232)

La Facultad de Derecho, por su parte, fue encargada a ilustres personajes de la ciudad para que se hiciesen cargo de las cátedras. Ellos fueron Ángel Martínez

¹¹ La facultad de derecho para mantener los cursos con un mínimo de alumnos optó por una solución sui generis. Los alumnos aspirantes al primer curso ingresaban a la universidad dice matriculaban en el curso que tuviese el número de las directivas juzgaban conveniente para mantenerlo en funcionamiento. Milciades Chávez. Ob. cit. Pg. 278.

¹² Que es el atraso. Lo que quiero decir es que, si bien el ambiente de la ciudad pudo haber sido lúgubre también hay opiniones que Pasto era un buen lugar para vivir, y que se había levantado con su propia fuerza. Las características de la ciudad han alimentado un imaginario diverso y fantástico sobre la marginalidad de Pasto, sin embargo hablar de atraso quizá sería demasiado desconsiderado con una generación que hizo realidad un objetivo político y fue la cuna de todo lo que es el presente de Pasto y Nariño.

Segura, el padre Benjamín Belalcázar y José Rafael Sañudo.¹³ Se puede decir que esta facultad funcionaba bien en la sociedad de Pasto, que exigía abogados hábiles en el manejo del derecho civil para defender la propiedad, y que se adaptaba sin problemas a la concepción jurídica del país, inclinada, totalmente, por defender el imperio de la ley.



Foto 8

"La Universidad de Nariño en este periodo (de sus primeros años) se atuvo a lo que la sociedad le exigió: formar inteligencias que ratificaran su forma de ser sin desviarse a proferir la autocritica de ese acontecer social, conformar personalidades que sirvan como paradigma como ideal de la sociedad que las engendra, que sirvan de modelo al grupo

¹³ José Rafael Sañudo. Hombre destacado en la ciudad, era todo un representante de la intelectualidad pastusa. Genial e ingenioso, agudo en sus percepciones, y ávidamente apegado a la formación de su carácter católico. Autor de la que se dice, primera novela en Nariño, *"Expiación de una Madre"*, cuya visión de la expiación deja en evidencia su formación religiosa a través de la cual consigue darle una concepción teológica a la historia, tarea aplaudida por Monseñor Justino Mejía, quien lo ubicaba a la altura de los pensadores católicos más eminentes. Este personaje, con ribetes de guía espiritual y moralizador, fue Magistrado del Tribunal Superior de Pasto en la década del 20, también fue autor de obras como: *"Estudios Sobre la Vida de Bolívar"* y *"Filosofía del Derecho"*, obras en la que se evidencia su teoría de la predestinación, y se advierte una concepción racista de la historia. (Zúñiga, 2002) Aún a pesar de las críticas que se puedan formular, vale la pena destacar el carácter de don José Rafael Sañudo, como un referente del contexto intelectual de la ciudad y de su educación.

*dirigente y coaccionen a los otros grupos a asumir con mansedumbre el rol que les ha dibujado su clase dirigente”.*¹⁴

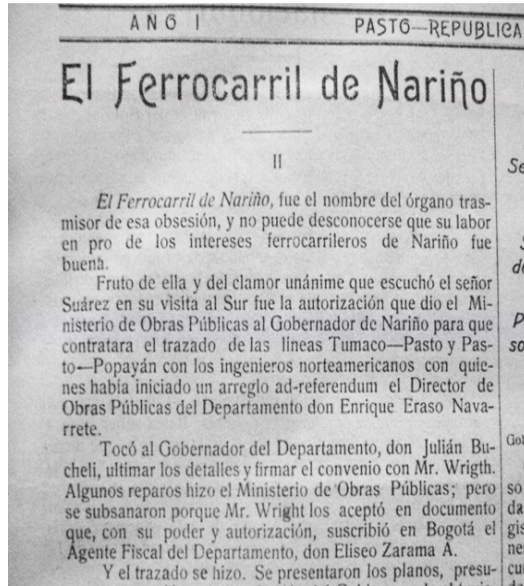
Sin embargo, la sostenibilidad del Alma Mater resultaba demasiado onerosa y faltaban estudiantes para mantener la continuidad de los cursos; difícilmente, la Facultad de Derecho, con el sistema de *Cursos Rotatorios* que implementó, llenaba los cupos. Los aspirantes al primer curso de estudio, no iniciaban, necesariamente, cursando el currículo del primer año, sino el currículo del año que estuviera abierto, y que se decidía según el mayor número de estudiantes. Así un estudiante podía cursar los años en desorden, por ejemplo: 3º, 4º, 1º y 2º. Por supuesto el sistema tuvo múltiples críticas, ya que implicaba una formación caótica. Aún así las actividades se mantuvieron y en los primeros 30 años la Universidad entregó 31 abogados, que si bien era una cifra corta, era el mayor número de profesionales que entregaba la Universidad de Nariño.¹⁵

Dada la crisis se acudió a la fórmula de becar estudiantes para terminar sus planes de estudio en Bogotá, y hacia 1835 se llegó al punto de considerar cerrarla, y en su lugar abrir, una gran escuela normal del suroccidente. Las razones para hacerlo, iban desde las dificultades económicas para sostenerla, hasta la deficiencia en la educación, que se reflejaba en el bajo número de egresados: “un doctorado (titulado) en la Universidad de Nariño es como un aguacero en Lima” (Buendía, 33. Citado por Chávez, 1984)

¹⁴ Chávez. (op. Cit pag.)

¹⁵ Abogados de la Universidad de Nariño: Heliodoro Ayala, Ángel María Guerrero, Néstor F. Chávez, Rafael H. Coral, Nemesiano Rincón, Olegario Medina, Maximiliano Chávez, Manuel María Maldonado, Francisco De Paula Santander, Vicente De Paula Andrade, Leopoldo López Álvarez, Bolívar Chávez, Vicente Andrade, Rafael Alcides Guerrero, Peregrino Delgado, Julián Silva, Fernando Ortiz, Miguel Eduardo Román, Alfonso Montenegro, José Elías Del Hierro, Carlos Pabón, José Zabalón Romo, Jorge Coral Samper, Carlos J. López, Rogerio Córdoba, Julio César Enríquez, José Marcial Bedoya, Jorge Alberto Ruiz, Manuel María Montenegro, Luis F. Figueroa, Carlos Moncayo Quiñones, Luis Eraso Sarasti

2.2.1.2. El ferrocarril de Nariño



La incomunicación fue el lastre más pesado que soportó Nariño en el camino de la integración a la república, de manera que la solución que se vislumbró fue la construcción de una línea férrea que uniera Ipiales con Santa Marta, y además, un ramal que condujera hasta el puerto de Tumaco.

Cuando el gobierno central expresó la intención de llevar a cabo aquella

obra, se pensó que los días de aislamiento estaban por llegar a su fin. Sin embargo, la obra se convirtió en una utopía. A medida que pasaban los años los trabajos eran cada vez más escasos, hasta que el gobierno decidió que la marcha hacia el sur no requería de un tren sino de un cable aéreo. Los surianos de la época, cansados de las travesías por los cañones que formaban los ríos en las agrestes montañas, sabían que eso era más de lo mismo y por primera vez, se da cuenta de una movilización social en el sur reclamando el ferrocarril. La tensión a la que se llegó, fue tal, que para calmar los ánimos, se optó por comenzar la construcción del ramal del pacífico. Aquella obra fue otro espejismo, con el que se amansó el ímpetu de los nariñenses. El ferrocarril de Nariño, fue una obra que costó la vida de muchos trabajadores de la sierra, quienes sucumbieron al ambiente húmedo del piedemonte costero, y al final, se obtuvo un tren que iniciaba en la selva y terminaba en ninguna parte, lejos del puerto, sin pasajeros, ni carga que transportar. Al cabo de otro tiempo, y con semejante antecedente, los gobernantes tuvieron argumentos suficientes para decir que el ferrocarril de Nariño no tenía sentido.

De manera que la ciudad de Pasto y con ella todo el Departamento de Nariño durante aquellos años, participó de manera tenue en la economía Colombiana que trataba de engranar en la economía mundial mediante la exportación de materias primas y productos tropicales que no se cultivaban en Europa. Por ello se enfatizó en los puertos nacionales, sin embargo, el puerto de Tumaco no fue incluido en ningún plan. Esto exigió desarrollar un mercado autónomo basado en la elaboración de productos artesanales (barniz, sombreros de paja, tejidos de lana, marroquinería, elaboraciones de madera), y la exportación de harina de trigo, que le permitió a la región, sustraerse del mercado especulativo reinante en la nación, del cual, para ese entonces, sólo se salvaba el café. Quizá sorprendentemente, la ciudad contaba con un número aproximado de habitantes 30.000, ocupando el tercer lugar, después de Bogotá y Medellín, y por encima de Cali y Popayán que había sido la capital del Estado del Cauca, con 15.000 habitantes.¹⁶



oto 10

2.3. Antecedentes del poder judicial en el departamento

¹⁶ Entre los años mencionados fueron alcaldes de la ciudad: Carlos Guerrero B. (1914), Temístocles Apráez (1915) José Rafael Agreda (1915), Pedro Antonio Villota (1915), Teodoro Gómez (1915), Manuel Vélez (1915), Juan Clímaco Benavides (1916), Cesar Pantoja Guerra (1919), Enrique Puentes (1919) Baudilio Rendón (1920), Enrique Puertas (1920) y Alejandro Gómez (1921)

Para el año 1914, los Departamentos de Nariño y Putumayo tenían una connotación esencialmente rural, y a nivel nacional eran considerados territorios de difícil acceso por la ausencia de vías de comunicación adecuadas. ¿A qué acudían entonces, los operadores judiciales, para proferir sus decisiones? ¿En qué se diferencian las decisiones de aquellos tiempos con las que hoy se pronuncian, teniendo como soporte todas las ventajas de acceso a la red virtual y a la comunicación inmediata con las altas Cortes y los foros internacionales? fueron los primeros interrogantes que surgieron tan pronto se avanzaba en la investigación.

2.3.1 El horizonte jurídico-político de *La Regeneración*.

La constitución de 1886 fue el producto final de una larga confrontación entre liberales radicales y conservadores, también radicales, por imponer el estatus que habría de regir la nación colombiana.

Durante buena parte del siglo XIX, la facción más radical del partido liberal, trato de implantar el librecambismo e implantó el federalismo como una posibilidad de construir la nación a partir de las diferencias de los territorios y de los habitantes, y las autonomías que éstos reclamaban. También tuvo un álgido enfrentamiento con la Iglesia Católica, apoyada irrestrictamente por los conservadores, por apartarla del Estado, lo que perturbó gravemente el desarrollo institucional. La inestabilidad política dentro de los estados produjo un permanente cambio de constituciones, como resultado, casi siempre, de insurrecciones y levantamientos armados: desde 1858 hasta 1878 Antioquia tuvo siete constituciones, Panamá seis, Tolima cuatro y así sucesivamente. Durante aquel lapso prevalecieron los principios del liberalismo clásico, que exigían un mínimo de competencias del Estado frente al máximo posible de derechos individuales, lo que lleva anotar, que en ninguna otra época de la república, se ha vivido tal grado de libertades ciudadanas, con todas las implicaciones que esto produjo. Los Estados que en un momento se

constituyeron, tenían la facultad de orientar sus destinos, pero tratando de mantener la unión de la nación colombiana. Muchos de ellos, sino todos, crearon sus propias constituciones, unas radicales y otras conservadoras, dependiendo de la orientación política que predominara en su región. Sin embargo las confrontaciones regionales, la desconfianza hacia el gobierno central, y los poderes que podía llegar acumular el ejecutivo; y la que a su vez, éste sentía hacia los poderes que nacían en las provincias, hicieron que el experimento federalista sucumbiera entre sangrías fratricidas.

En 1864 se produjo una rebelión armada conservadora en Antioquia que derrocó al gobierno liberal. El Presidente Manuel Murillo Toro se abstuvo de intervenir en el conflicto y reconoció oficialmente al nuevo gobierno conservador, lo que legitimó las intervenciones y los golpes de fuerza entre los estados. Las consecuencias de esa actitud fueron funestas para la paz y la tranquilidad nacional, y para el propósito de asentar un orden constitucional, ya que esa actuación indicaba que no había obligación de respetar las constituciones de los estados. Además mediante la ley 20 de 1867 se prescribía que cuando algún Estado, o una porción se levantara con el objeto de derrocar el gobierno existente y organizar otro, el gobierno de La Unión debería observar la más estricta neutralidad entre los bandos beligerantes.

En 1875 aparece la candidatura presidencial de Rafael Núñez, desafiante frente a la política hegemónica del radicalismo liberal. Núñez había logrado el respaldo de importantes sectores liberales que se denominaron independientes y acogieron sus tesis; y llegó al poder, tras las luchas entre radicales e independientes, que dejaron heridas que nunca pudieron sanarse y divergencias insuperables que condujeron finalmente al fracaso del federalismo y a la pérdida del poder de los liberales por varias décadas. Núñez tomó posesión de la presidencia el 8 de abril de 1880. El primer día de su mandato anunció su programa de gobierno, que lo enfrentaba de manera abierta con tesis que los radicales consideraban inmutables: frente al librecambio, oponía una política proteccionista; frente a la libertad bancaria, planteaba la necesidad

de crear un banco del Estado; al derecho que tenían los particulares de emitir billetes, contraponía la tesis de que esa actividad debía ser un privilegio exclusivo de la soberanía. (VILA, 2004)

La constitución de 1886, en estricto sentido, fue una obra de un solo partido, el Nacional, que tuvo como eje a Rafael Núñez y Miguel Antonio Caro, que inicialmente estuvo integrado por la totalidad del partido conservador y los llamados liberales independientes. En cuanto a las disposiciones de la constitución cabe destacar los siguientes elementos:

Quedó abolido el federalismo y se pasó a una extrema centralización política. Se señaló en el artículo primero que la nación colombiana (léase Estado) se constituye en forma de república unitaria; en el artículo siguiente presentó la tesis de que la soberanía reside exclusivamente en la nación, para denotar con ello que desaparecía cualquier vestigio de soberanía de los estados, los que pasaron a ser denominados departamentos. Para evitar la fragmentación de las entidades territoriales se dictaron requisitos muy exigentes para la creación de nuevos departamento. (VILA, 2004)

En relación con los derechos civiles y políticos y las garantías sociales, se consagró en líneas generales, el catálogo de los proclamados por la revolución francesa, los que se habían mantenido desde las primeras constituciones patrias, pero se eliminaron las características absolutas de algunos derechos, como el de prensa. Se estableció la pena de muerte para delitos graves, con excepción de los delitos políticos. Se le dieron atribuciones al gobierno para retener las personas contra las que hubiera graves indicios de que pudieran atentar contra la paz pública, previo dictamen de los ministros. La educación pública debía ser organizada y dirigida en concordancia con la iglesia católica

En lo que se refiere a la relación entre el poder ejecutivo y el legislativo, se dio un viraje de 180°, con respecto a la constitución anterior se consagró un régimen en exceso presidencialista, hasta el punto de ser considerado como

monarquía electiva. El periodo del Presidente se elevó a seis años, las facultades del Presidente era muy amplias: podía nombrar y remover libremente los ministros, gobernadores, agentes diplomáticos, lo mismo que los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, los funcionarios del ministerio público y dos consejeros de estado; estaba autorizado para presentar proyectos de ley y para objetar los que hubiera sido aprobados; se había revestido de facultades extraordinarias pro t mpore por el congreso, “cuando la necesidad lo exigía o las conveniencias publicas lo aconsejasen”; mediante la declaratoria del estado de sitio, artículo 121, adquiría amplios poderes para hacerle frente a los casos de guerra exterior o de conmoción interior. El Presidente era prácticamente irresponsable por sus actos ya que sólo estaba obligado a responder en tres casos: por actos de violencia o coacción en las elecciones; por impedir la reunión de las cámaras, o perturbar su funcionamiento, lo mismo que la de las demás corporaciones y autoridades públicas, y por alta traición.

El legislativo por su parte era bastante disminuido, sólo podía reunirse cada dos años en sesiones ordinarias, sin posibilidad de auto convocarse para sesiones extraordinarias. El senado se conformaba con tres senadores por cada departamento y su periodo era de seis años; el de la cámara era de cuatro años y se integraba en proporción al número de habitantes de cada departamento.

La Corte Suprema de Justicia pasó a ser integrada por siete magistrados con carácter vitalicio; los magistrados de los tribunales superiores también eran vitalicios. Se volvió a crear la institución del Consejo de Estado con funciones meramente consultivas, aunque quedó abierta la puerta para que actuara como tribunal supremo de lo contencioso administrativo, si la ley establecí dicha jurisdicción. El Consejo de Estado estaba presidido por el vicepresidente de la República y seis magistrados más, elegidos por la Cámara, el Senado, y el Presidente, a razón de dos cada uno, para un periodo de cuatro años. Al frente

del ministerio público había un Procurador General de la Nación elegido por el Presidente de la República para un periodo de tres años

Se estableció un sistema electoral mixto, en el que se combinaban el sufragio universal con el restringido, y la elección directa con la indirecta.

La Constitución podía ser reformada sólo por acto legislativo, aprobado en la primera legislatura como una ley ordinaria y en la segunda, con la mayoría de las dos terceras partes. En cuanto a la supremacía constitucional, hay que decir que a la Corte Suprema se le asignó la función de decidir sobre la exequibilidad de los proyectos de ley objetado por el Presidente por inconstitucionales, pero nada se dijo sobre las leyes que violaran la Constitución. Mediante la ley 153 de 1887, artículo sexto, se consignó al principio de que la ley se refutaba legal aunque parezca inconstitucional, lo que dejaba sin piso la superioridad constitucional.

Luego de expedida la Constitución de 1886, siguió un clima de persecución e intolerancia contra los enemigos del régimen, los principales dirigentes radicales fueron reprimidos y desterrados. No había el menor asomo de libertad de prensa. En 1888 el Consejo Nacional Legislativo expidió la ley 61 conocida como "ley de los caballos", que dejó convertido en letra muerta el régimen de derechos políticos y garantías ciudadanas consignado en la Constitución, ya que dicha ley autorizaba al Presidente para definir por vía administrativa los delitos y culpas contra el Estado que afectarían al orden público, con facultades para imponer penas de confinamiento, destierro, prisión o pérdida de derechos políticos por el tiempo que juzgare necesario, con absoluta prescindencia de los jueces; para borrar del escalafón a los militares que se hicieron indignos de la confianza del Presidente y para suspender toda sociedad o establecimientos científico o educativo que se consideraron poco de propaganda revolucionaria.

Tanto autoritarismo produjo un alzamiento armado en 1895 que fue brevemente controlado. En octubre de 1899 el partido liberal se lanzó otra vez

a la guerra civil con acciones que se iniciaron en Santander. A finales de 1902 llegó a su fin la guerra civil, con la firma de tres tratados en los que se reconocía la derrota de los liberales: el de Neerlandia, el del buque Wisconsin, y el de Chinácota.

Las necesidades del país hicieron indispensable la reforma de la constitución de 1886 en varias ocasiones. En 1904 el Presidente Rafael Reyes convocó una asamblea constituyente que sesionó entre 1905 y 1909, expidió 22 actos legislativos que produjeron importantes modificaciones a la Constitución, entre la que se encontraba la eliminación del Consejo de Estado. En 1910 el gobierno del General González Valencia convocó a una nueva asamblea constituyente. Esta, dentro de un amplio consenso político, expidió la primera gran reforma de la Constitución de 1886, contenida en el acto legislativo número 3 de 1910. Algunas de las realizaciones de aquella reforma constitucional tuvieron que ver con la abolición de la pena de muerte, el establecimiento del periodo presidencial en cuatro años, la responsabilidad del Presidente por cualquier acto u omisión violatorios de la Constitución o la ley en lo referente al régimen departamental y municipal, se reforzaron las prerrogativas de carácter administrativo de las asambleas y consejos municipales en los asuntos que no vulnerasen el gobierno unitario. A los Concejos se les otorgó la facultad de elegir jueces municipales, tesorero y personero.

Mención especial merece la consagración de la supremacía constitucional y del control jurisdiccional de la constitucionalidad, dos de los más importantes logros de la reforma de 1910. Se estableció en forma expresa, que en todo caso de incompatibilidad entre la constitución y la ley debían aplicarse de preferencia las disposiciones constitucionales, con lo que quedó autorizada la excepción de inconstitucionalidad, institución que proviene del derecho norteamericano. Se creó, al mismo tiempo, el control jurisdiccional de inconstitucionalidad, al asignarse a la Corte Suprema la función de decidir sobre las demandas de exequibilidad de las leyes, las cuales podrían ser

presentadas por cualquier ciudadano, en cualquier tiempo. El control judicial de constitucionalidad a través de demanda expresa, es considerado como un aporte nacional al derecho constitucional del mundo, y tiene el mérito de haber sido establecido en Colombia varios años antes de que Hans Kelsen diseñara su control de constitucionalidad para la constitución austriaca de 1919. En reforma posterior, contenida en el acto legislativo número uno de 1914, volvió a reaparecer el Consejo de Estado, para quedarse en forma definitiva entre las instituciones constitucionales de Colombia. A las funciones consultivas y de asesoría, que tradicionalmente le habían correspondido al Consejo de Estado, se le agregaron, las de ejercer como máximo tribunal de la jurisdicción contencioso administrativa, la que había sido creada por la ley 113 de 1913.

3. EL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE NARIÑO¹⁷

1914 - 1921

El 13 de Diciembre de 2010, se cumplieron 97 años de la expedición del primer Código Contencioso Administrativo de Colombia, contenido en la Ley 130, sancionada el 13 de diciembre de 1913. Para entonces el Tribunal estaba conformado por tres magistrados: FRANCISCO ALBÁN, PEREGRINO CERÓN¹⁸ y MICENO MONTENEGRO. Para ese entonces los medios de consulta, los precedentes y la jurisprudencia eran mínimos y los medios de comunicación limitados, por lo tanto, los colegiados debían hacer un análisis exhaustivo de las normas referentes a su competencia, consignadas en la ley principalmente, y en la Constitución y la costumbre; demostrando la importancia de las fuentes formales del derecho, en el desarrollo de cada uno de los casos analizados. Sin embargo los óbices, las providencias dejan ver en sus análisis, el estudio, y la dedicación de los magistrados al servicio de la interpretación jurídica. El material que se conserva hasta nuestros días es el fruto de una tarea ardua y complicada, que llevaba consigo un inmenso grado de responsabilidad, ya que el contenido era lo que había sido dictado por el Magistrado, y emitir una copia de la sentencia, a petición de parte, requería transcribir letra a letra lo plasmado; por otra parte, el correo se demoraban días o meses en recibir una respuesta; y el acceso al estudio de los libros era limitado para ciertos grupos sociales.

3.1 Marco conceptual

Las tesis, respecto a los interrogantes planteados, se pueden señalar así:

¹⁷ Inicialmente 14 Tribunales Administrativos: Los de Barranquilla, Bogotá, Bucaramanga, Cali, Cartagena, Cúcuta, Ibagué, Manizales, Medellín, Neiva, Pasto, Popayán, Santa Marta y Tunja.

¹⁸ Peregrino Cerón, es mencionado como uno de los ideólogos del décimo departamento y como docente de la facultad de derecho de la Universidad de Nariño hacia 1923.

Partiendo del análisis de las providencias proferidas en los primeros años de creación del Tribunal Administrativo de Nariño (1914 - 1921), y en 2009 a marzo de 2010 se observa que los asuntos que conoció el Tribunal Administrativo de Nariño en los años pretéritos, fueron muy similares a los manejados en la actualidad. Sin embargo, se observa que hay avances significativos en la comprensión de temas jurídicos específicos.

En cuanto a los argumentos y fuentes, a los que se recurría para proferir las decisiones de fondo, en el Tribunal Administrativo de Nariño, en los años 1914 a 1921, eran de carácter netamente legal y existía poca referencia a la jurisprudencia o a la doctrina. Las referencias expresas del pensamiento jurídico extranjero, en dichas providencias, son escasas; sin desconocer que las instituciones del país, que en esos tiempos estaban en construcción, tenían grandes influencias de la doctrina foránea. El componente constitucional, muy utilizado en las últimas dos décadas dentro de la producción jurídica nacional, no se puede observar en las providencias del Tribunal Administrativo de Nariño en los años 1914 a 1921, debido a la concepción del Estado de Derecho tradicional.

Pero antes de proceder a analizar cada uno de los libros mencionados se hace necesario ubicarnos en un marco normativo conceptual de la época.

3.1.1. La Constitución Política de 1886

La estructura de la rama judicial prevista en la Constitución Nacional del 4 de Agosto de 1886, era la siguiente: tenía como órgano superior a la Corte Suprema de Justicia; por debajo de ella, dependientes orgánica y funcionalmente, se encontraban los Tribunales Superiores de Distrito, cuya composición y atribuciones correspondía determinar a la ley. Finalmente, se encontraban los "juzgados inferiores", cuya organización y atribuciones, lo mismo que la duración de los jueces, correspondía a la ley.

Al Presidente de la República le correspondía el nombramiento de los siete magistrados de la Corte Suprema de Justicia y de los magistrados de los Tribunales Superiores, de ternas presentadas por la Corte Suprema de Justicia. La primera designación de las dos clases de magistrados correspondió al Presidente de la República, sometiendo tales nombramientos a la aprobación del Consejo Nacional de Delegatarios.

El período de los magistrados de la Corte y de los Tribunales Superiores era vitalicio, a menos que incurrieran en causal de mala conducta. La ley definía los casos de mala conducta y lo relativo a los trámites necesarios para declararla por sentencia judicial. Los magistrados de los Tribunales Superiores, además, debían responder ante la Corte Suprema por el mal desempeño de sus funciones y por las faltas que comprometieran la dignidad de su puesto. La Corte Suprema era tribunal de casación y definía los conflictos de competencia que se presentaran entre dos o más Tribunales de Distrito y además, tenía competencias como tribunal de instancia en algunos casos.

La Constitución de 1.886 sólo hacía referencia a dos jurisdicciones especializadas: la jurisdicción castrense y la jurisdicción contencioso-administrativa. La primera estaba compuesta por las Cortes Marciales o Tribunales Militares; la contencioso-administrativa era una jurisdicción "potencial", cuyo establecimiento se dejaba en manos del legislador, caso en el cual, el Consejo de Estado tendría la competencia de "decidir, sin ulterior recurso", las cuestiones sometidas a conocimiento de la misma.

La Ley 61 de 1.886 organizó provisionalmente el Poder judicial y el Ministerio Público. En cuanto a la Corte reglamentó lo relativo a su estructura interna, a las atribuciones y al procedimiento para ejercerlas, y ordenó la publicación de un órgano de difusión para dar a conocer la jurisprudencia de la Corte. El Decreto 62 de 1.887, creó la Gaceta Oficial, cuyo primer número salió ese mismo año. La Ley 147 de 1888, sobre organización judicial, le asignaba a la

Corte Suprema de Justicia, de manera privativa y en única instancia, la función de resolver: “(...)9. De las cuestiones que susciten entre uno o más departamentos sobre competencia de facultades, propiedades o de cualquier otro asunto contencioso (...)”

Por su parte, la Ley 149 de 1888, de régimen político y municipal, establecía un mecanismo, al interior de la propia Administración, para resolver aquellos conflictos relacionados con la competencia para llevar a cabo una determinada obra pública, cuando ésta involucraba a varias entidades territoriales:

Artículo 355. Cuando se trate de llevar a efecto una obra que interese a varios distritos y las autoridades municipales no pudieren ponerse de acuerdo sobre el asunto al ejecutarla, decidirá el punto el Prefecto de la Provincia a que pertenezcan los Distritos. Si pertenecieren a varias Provincias, el Gobernador del Departamento respectivo; si fueren de varios Departamentos, el gobierno (...)”

Esta alternativa de solución de los conflictos de competencia administrativa sin intervención del poder judicial, fue adoptada por diversas legislaciones, bajo el entendido que la unidad de la Administración y las relaciones jerárquicas al interior de la misma, son suficientes para definir, en caso de duda, la autoridad encargada de cumplir una determinada función.

Es importante resaltar además que, para ese momento, la Ley 149 de 1888 sólo se refería a las funciones consultivas del Consejo de Estado, dentro de las cuales no se contemplaba la solución de los conflictos de competencia administrativa, lo cual sólo sucede cuando se desarrollan sus atribuciones como máximo tribunal de lo contencioso administrativo, de conformidad con la Ley 130 de 1913.

Sólo con las reformas constitucionales de 1910 y 1914 se haría realidad la creación de esta jurisdicción y el papel del Consejo de Estado como cabeza de la misma.

3.1.2. Las reformas constitucionales de 1910 y 1914

La reforma de 1910 (Acto Legislativo 3), constituye un hito en la construcción de la democracia nacional, por cuanto efectuó una importante tarea en materia de racionalización y control del poder político, restringiendo las facultades del Presidente de la República, redistribuyendo algunas hacia otros poderes, fijándole límites a otras, y estableciendo controles más efectivos sobre el Ejecutivo y la Administración por parte de los poderes Legislativo y Judicial. Se resalta el otorgamiento, a la Constitución Política, de valor normativo preferente sobre las leyes y todas las demás normas jurídicas, y el establecimiento de mecanismos para hacer efectiva tal primacía.

De igual manera, dispuso el establecimiento, por el legislador, de la jurisdicción contencioso-administrativa, mandato que tendría desarrollo a través de la Ley 130 de 1913, con el objeto de revisar "(...)los actos de las corporaciones o empleados administrativos en el ejercicio de sus funciones, o con el pretexto de ejercerlas(...)". Sin embargo, quedaban por fuera de su órbita las controversias relativas a los contratos de la administración y el contencioso por responsabilidad del Estado, asuntos propios de la jurisdicción ordinaria; dado que, la Corte Suprema, mantenía una cláusula general de competencia que la habilitaba para conocer de "(...) los negocios contenciosos en que fuera parte la Nación o constituyeran litigio entre dos o más departamentos (...)".

Con posterioridad, y en virtud de la reforma consagrada en el Acto Reformatorio de septiembre 10 de 1914 y la Ley 60 de 1914 (Ley Orgánica del Consejo de Estado), se restableció el Consejo de Estado (que había sido suprimido en 1905), y adquirió el carácter de Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo. Además, se modificó el sistema de elección de los

Consejeros, eliminando la competencia que en ese punto tenía la Corte Suprema de Justicia. Con esto se consolidó la independencia de la jurisdicción contencioso administrativo, frente a la jurisdicción ordinaria.

3.1.3. La Ley 130 de 1913

La Ley 130, sancionada el 13 de diciembre de 1913, reguló la composición de la jurisdicción contenciosa administrativa, las competencias del Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo y de los Tribunales Seccionales de lo Contencioso Administrativo, las atribuciones del Ministerio Público ante la jurisdicción contencioso administrativa, y las reglas para el trámite de los diferentes procesos ante dicha jurisdicción, como los derivados de las Acciones de Nulidad contra las Ordenanzas de las Asambleas Departamentales o de los Acuerdos y otros actos de los Concejos Municipales; la revisión de los actos del Gobierno o de los Ministros que no correspondieran a la Corte Suprema de Justicia; de los asuntos relativos a la verificación contencioso-administrativa del presupuesto en los términos prescritos por el Código Fiscal; del trámite y decisión de los juicios sobre suministros, empréstitos y expropiaciones; de los de pensiones y recompensas militares; sobre definición de competencias; sobre impuestos y demás controversias a cargo de la citada jurisdicción.

Un año después, el Acto Legislativo 1 del 10 de septiembre de 1914, le atribuyó al Consejo de Estado, que ya había sido restablecido por el Acto Legislativo 1 de 1910, desempeñar las funciones de Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo conforme a las reglas que señalaba la ley lo mismo que actuar como Cuerpo Supremo Consultivo del Gobierno, en asuntos de administración, debiendo ser necesariamente oído en todos aquellos que la Constitución y la ley determinaran.

Complementando lo anterior, la Ley 60 del 5 de noviembre de 1914, orgánica del Consejo de Estado, reguló su composición y estructura en tres Salas: La Sala de Negocios Generales, la Sala de lo Contencioso Administrativo, que

tendría a su cargo todo lo relativo a la jurisdicción de lo contencioso administrativo y la Sala Plena o Consejo Pleno. Dicha Ley determinó que, desde el día en que empezara a funcionar el Consejo de Estado, hecho ocurrido el día de su instalación, 17 de diciembre de 1914, quedaría suprimido el Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo.

3.2. Providencias Del Tribunal Administrativo De Nariño 1914 - 1916

3.2.1. Libro 1 (1914 - 1916)

En dicho libro se encuentran manuscritas 36 providencias, desde el 2 de julio de 1914 hasta el 2 de mayo de 1916 (Tabla 1), cuyo ponente es el Magistrado Peregrino Cerón. En él se encuentran actuaciones del Tribunal de lo Contencioso Administrativo respecto a de algunos asuntos que antes eran de conocimiento del Tribunal Superior del Distrito Judicial, competencia que se abrogó en virtud de la entrada en vigencia de la Ley 130 del 1 de mayo de 1914.

3.2.1.1. Primer caso

Se pone en evidencia, que la explotación de los recursos naturales no renovables, se realizaba sin ningún control que contuviera los impactos, sociales o ambientales, de la actividad. El único control que existía era de índole tributaria, es decir, el cobro de determinados impuestos por dicha explotación. Para ese fin, la Jurisdicción Coactiva, se trataban de aplicar, mediante la labor las autoridades municipales, así que se realizaba por parte de los Tesoreros y Recaudadores Municipales, con control de la asamblea departamental, pero, sin tener en cuenta los requisitos exigidos por el artículo 47 de la Ley 40 de 1907, vigente para esa fecha.

Suscitó debate la norma consagrada en la Ley 130 de 1903, que atribuyó a los empleados con jurisdicción coactiva funciones, no solamente de practicar las

diligencias necesarias del juicio ejecutivo, hasta la citación para sentencia de remate, sino también, las de conocer en primera instancia de las excepciones que propusiera el ejecutado, derogando con ello, de manera expresa los artículos 1099 y 1100 del Código Judicial.

3.2.1.2. Segundo caso

Los artículos 48 y 103 de la Ley 7 de 1888, modificaron el sistema electoral, de índole restringida, que regía para la época. Conforme a esas disposiciones, y a la del artículo 51 de la misma ley en la elección para diputados de la Asamblea Departamental, debía votarse en una misma papeleta por tantos candidatos principales, cuantos correspondían a cada circunscripción electoral, y por igual número de suplentes, uno para cada candidato principal. De acuerdo con esa normatividad, para declarar la elección a favor de los candidatos que hubiesen obtenido el mayor número de votos como principales y como suplentes, debía verificarse el escrutinio en la forma indicada en los artículos 48 y 103 citados, pero esas disposiciones quedaron sustituidas por las de los artículos 13 de la Ley 53 de 1912 y 33 de la Ley 42 de 1905. La primera que estableció que, tanto los senadores, como los representantes y diputados a las asambleas departamentales, debían tener dos suplentes personales, y la segunda indicó que:

(...)en toda elección popular que tenga por objeto constituir corporaciones públicas, en la elección de corporaciones electorales, y en la de senadores, cuando el número de funcionarios que han de ser elegidos sea exactamente divisible por tres, se votará por las dos terceras partes, y se declararan elegidos en el escrutinio a los candidatos que hayan obtenido más votos hasta completar el número total de funcionarios que se trate de elegir.

1. Cuando el número de los funcionarios que han de ser elegidos no sea exactamente divisible por tres, tal número se elevará a la cifra inmediatamente superior que sea divisible por tres, y a las dos terceras

partes de esa cifra menos uno, será el número de candidatos por el cual se vote.

2. La votación se hará separadamente por principales y suplentes en una misma papeleta (...)

En la norma no se indicaba, cómo debía hacerse el escrutinio de los suplentes, de modo que estos correspondan al respectivo principal, en su calidad de personales; sin embargo, el art. 34 de la Ley 42 autorizó expresa y ampliamente para dictar los reglamentos necesarios para la cumplida ejecución de esa premisa.

De allí que, en primera instancia, el gobierno dictó la Resolución de 16 de junio de 1911, aclarada por la Resolución 26 del mismo mes (diario oficial 14.340), en donde se leía lo siguiente:

(...) El carácter de los primeros suplentes no debe confundirse con el de los segundos, pues la colocación gradual de unos y otros en las listas correspondientes no es indiferente para los sufragantes, quienes al votar por un individuo para primer suplente, pretenden sin duda que sea este el llamado a suplir preferentemente las faltas del principal, de tal suerte que la representación del segundo suplente sólo sea subsidiaria con respecto al primero, como lo es la de este respecto al principal (...)

Consultada sobre el particular, la Comisión Legislativa, conceptuó de acuerdo con la determinaciones del gobierno, agregando que, las resoluciones de este, no son propiamente actos de interpretación de disposiciones legales, "(...) sino una providencia reglamentaria que se requería indispensablemente para el desarrollo y cumplida ejecución, del acto legislativo que estableció el nuevo régimen electoral de la representación de las minorías(...)" ; pero observó, que tal reglamentación debió unificarse por medio del decreto y no en una simple resolución.

Consecuente, el poder ejecutivo, con las ideas emitidas al respecto, apoyadas por la Comisión Legislativa, y en virtud de la expresa y amplia autorización que se le confirió, dictó el Decreto 382 de 19 de abril de 1913, reglamentario del art 33 de la Ley 42 de 1905, que contenía importantes consideraciones y que en su art. 2 dispuso:

(...) Para la enumeración de primeros y segundos suplentes se tendrá en cuenta la colocación gradual que tengan en las listas de votación, y se declararan electos primeros suplentes personales del principal con quien aparezcan, aquellos que con tal calidad hayan obtenido mayor número de votos en ese grupo, pero siempre con relación al mismo principal(...)”.

El Tribunal, anunció entonces, que las providencias del ejecutivo en el mencionado decreto, como reglamentarias conservarían, de tal forma, su fuerza obligatoria, mientras no fueran revocadas o modificadas por el legislador, y debían cumplirse, como las había cumplido la Junta Electoral de la Circunscripción de Pasto.

3.2.1.3. Tercer caso

Llama la atención, el Código de Policía de Nariño de la época que contenía la siguiente disposición, cuyo ámbito de aplicación, resulta un tanto desbordado respecto de las libertades individuales:

“Art. 748.- No puede haber baile alguno sin el permiso del jefe de policía respectivo; y este no lo dará sino cuando no encuentre inconveniente alguno. Además debe haberse pagado el impuesto legal.

No se reputan bailes las reuniones puramente de familia, habidas entre parientes más o menos próximos, aunque incidentalmente se baile en ellas, y aunque concurren alguna o algunas personas extrañas a quienes

se quiere obsequiar con dichas reuniones, siempre que no haya habido invitaciones especiales y que no se libremenente a la reunión. La calificación de estas reuniones corresponde al jefe de policía (...)”.

De la anterior disposición se evidencian los bailes públicos como actividades grabadas con contribuciones, pero llama especialmente la atención, la restricción a las reuniones sociales, pues, inmersa en la facultad del Jefe de Policía, de determinar si una reunión era, o no, fiesta familiar, estaba implícita una función de control social, que podía ir al extremo de determinar el círculo de amistades de un individuo. Y cuando el mencionado funcionario determinaba la índole pública de las reuniones, a las cuales se podía concurrir libremente, éstas quedaban comprendidas entre aquellas que, según las disposiciones citadas, requerían su permiso y el pago del correspondiente impuesto legal.

3.2.2. Libro 2 (1914)

En el Libro Segundo, están contenidas las Sentencias y los Autos Interlocutorios dictados por Tribunal Administrativo en 1914, de las que se destacan, las correspondientes al trámite de varias acciones de nulidad, presentadas contra Acuerdos Municipales y Ordenanzas de la Asamblea Departamental de la época, en orden a que el Tribunal conocía privativamente y en una sola instancia, de las cuestiones suscitadas, sobre validez o nulidad de los Acuerdos Municipales, acusados como violatorios de la Constitución, Las Leyes o las Ordenanzas Departamentales, según el artículo 38 ordinal a) de la ley 130 de 1913.

3.2.2.1. Primer caso

En el primer caso destacado del libro 2 de 1914, se encuentra que el procedimiento cumplido por el Juzgado, se subordinó a los trámites del artículo 181 del Código Político y Municipal. Sin embargo este artículo fue derogado

expresamente por la Ley 130 de 1913, por ello, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo no tenía competencia para la revisión, sino que en el presente caso, posee el conocimiento privativo de la cuestión suscitada y no consultada, sobre Nulidad del Acuerdo.

Se trata, concretamente, del Acuerdo Municipal 1º de 22 de noviembre de 1913, sobre presupuestos para el periodo de 1914, expedido por el Concejo Municipal de San Pablo, el cual fijó en el artículo 2, ordinal 13, un impuesto de \$100 anuales, por cada gallera que construyeran las particulares. Este acuerdo fue acusado de nulidad, por la Gobernación, ya que dicho gravamen solo podía de afectar por una sola vez tales establecimientos. El argumento legal de la demanda estaba en el Decreto 194, calcado finalmente en las disposiciones de la Ordenanza Departamental 50 de 1910 y de la Ordenanza 46 de 1911, y además está aplicado en la ordenanza 3 de 1912. De suerte que, la parte objetada del Acuerdo Municipal, se cuestionaba nula, conforme a lo estatuido en el artículo 179, inciso 1º, del Código Político y Municipal, porque violaba ordenanzas del Departamento. El Tribunal de lo Contencioso Administrativo, tomó como punto de partida la Resolución Gubernamental que censuró el Acuerdo, y mandó pasarlo al poder judicial para que se impartiere el fallo correspondiente, lo que equivalió a una demanda de nulidad sobre ese Acto Municipal. La demanda, que no había tenido solución, fue recibida por el Tribunal, conforme a los trámites previstos en la nueva Ley 130 de 1913, que se puso en vigencia desde el primero de marzo de 1914, por haber cesado la jurisdicción común sobre casos de aquella índole, y en consonancia con lo dispuesto en el artículo 40 de la Ley 153 de 1887.

3.2.2.2. Segundo caso

En el segundo caso, el Tribunal de lo Contenciosos Administrativo decide declarar la nulidad del Ordinal 4º, del Artículo 1º, Parte Primera, y el Inciso 3º, del Artículo 3º, Parte Segunda del Acuerdo 5º, expedido por el Concejo municipal de Magüi, con fecha 25 de Octubre de 1913, sobre Reformas al

Presupuesto de Rentas y Gastos del mismo año, argumentando que en el ordinal 4º del artículo 1º, parte primera, y en el inciso 3º del artículo 3º, parte segunda del Acuerdo, se fijó como renta municipal el 15% de la venta de Licores, sin tener presente de que el 15% establecido por la Ordenanza 19 de 1912, subsistió sólo hasta el 30 de junio de 1913, y desde el 1º de julio, la cuota Municipal quedó reducida al 10%, por disposición de la Ordenanza 49 de 1913, y por consiguiente el Acuerdo en este Punto, contradice a una Ordenanza Departamental.

3.2.2.3. Tercer caso

De conformidad con el Artículo 40º, numeral a), de la Ley 130 de 1913, los Tribunales Administrativos Seccionales, debían conocer de las apelaciones contra los autos interlocutorios o de sustanciación, y contra las sentencias de excepciones que pronunciaban los Recaudadores Departamentales o Municipales, correspondientes a la respectiva jurisdicción. Se tiene entonces, que prestaban mérito ejecutivo, en los juicios de Jurisdicción Coactiva, según lo establecía el artículo 1096, ordinal 2º, del código judicial, las copias de los reconocimientos hechos por los Recaudadores, a cargo de los Deudores al Fisco, por Rentas y Contribuciones, pero entendiéndose, que estos documentos debían reunir ciertos requisitos indispensables, como se colige de la doctrina que establecía el artículo 180º, de la Ley 105 de 1890, y que se hallaban definidos en el Artículo 47 de la Ley 40 de 1907, que dice:

Deberá decretarse ejecución cuando del documento exhibido resulte una obligación expresa, clara y exigible de pagar una cantidad líquida de dinero o de otra cosa de género, o de entregar una especie o cuerpo cierto, o de hacer; entiéndase por cantidad líquida la que puede expresarse por un guarismo determinado, sin estar sujeta a deducciones indeterminadas aunque ciertas.

Este caso se trata de la demanda de nulidad de un documento de recaudo ejecutivo expedidos por el señor Tesorero Municipal de Tumaco, pero que no contiene expresado el nombre del deudor a quien se ejecuta, ni la cantidad líquida cuyo pago se le exige, sino una totalidad de \$8.762.30; que se debita en “la cuenta de Obligaciones por Cobrar con crédito al Tesoro”. El tesorero expresa que la razón para la ejecución de dicha suma es:

El valor de las liquidaciones números 72 a 78 – 81- 84 y 86 hechas a manifiestos por explotación de Tagua y Usufructo de los terrenos baldíos dejados de pagar, por creer las personas a cuyo cargo se han liquidado, que el Municipio no tiene el derecho para cobrar impuesto alguno por la explotación de aquél artículo, por estar en vigencia la Ley 110 de 1912, Cuyo artículo 105, declara libre la extracción de la Tagua en terrenos baldíos.

A esto se limitaban las explicaciones del documento ejecutivo; de suerte que se ignoraba la obligación de determinar quién es el deudor, lo mismo que la cuantía líquida de la deuda que se le atribuía. Por ende la ejecución no podía prosperar, en consonancia con los preceptos de la Ley. Se revocó el auto ejecutivo apelado, se levantó el embargo y se dispuso devolver el depósito al interesado, si éste había constituido en forma legal. Por último, Se remitió el proceso a la Tesorería Municipal de Tumaco, para que procediese a cumplir esta decisión.

3.2.2.4. Cuarto caso

Este caso alude a la posibilidad, de corregir la sentencia por errores aritméticos o de "pluma". Trátase del Alcalde Municipal del Distrito de San Pablo, que en Oficio 26 de 25 de julio de 1914, dirigió al Tribunal una observación relacionada con la cita que se hizo del Ordinal 13º, del Artículo 2º, del Acuerdo 1º, de 1913, expedido por el Concejo de ese Municipio, al declarar la nulidad de esa

disposición en Sentencia de 4 de Julio en curso. El Tribunal revisó los antecedentes, para resolver lo que fuere legal, considerando:

- 1. Que el contexto de la parte motiva de la Sentencia aludida, se refiere expresamente a la disposición del Acuerdo, por medio del cual se estableció un impuesto de \$100, anuales, por cada Gallera que construyeran los particulares, gravamen que se consideró violatorio del Ordinal 13 del Artículo 6º, del Decreto 194 de 1911, donde se permite imponer de \$30 a \$100, por cada Gallera que construyan los particulares; lo que implica que el tributo ha de afectar una sola vez a tales establecimientos, pero no en cada año; y como el numeral en que aparece la disposición objetada es el número 11º, en vez del 13º, se comprende que ha ocurrido un error de pluma al verificar la cita en cuestión, en la parte motiva y en la resolutive de la sentencia mencionada. – 2. Que conforme al Artículo 862 del Código Judicial, toda resolución, sea de la clase que fuere, en que se haya incurrido en un error, pura y manifiestamente aritmético, es corregible o reformable en cualquier tiempo por el mismo juez o Tribunal que la pronunció, de oficio o a solicitud de parte, pero sólo en el error numérico cometido; y por lo tanto, puede hacerse la rectificación, indispensable en este caso análogo.

Concluyó el Tribunal manifestando que la nulidad declarada en la sentencia del 4 de julio de 1914, debe entenderse referida, al ordinal 11 del artículo 2º, del Acuerdo Municipal de San Pablo, 1º de 1913, y no al ordinal 13, como ahí se dijo equivocadamente. – Queda en éste término reformada la Sentencia aludida.

3.2.2.5. Quinto caso

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Nariño, sustanció en una sola cuerda tres demandas, por tratarse de la acción popular concedida por la ley a

todo ciudadano para denunciar la nulidad de los Acuerdos Municipales que se consideren violatorios de la Constitución, las leyes o las ordenanzas, o lesivos de derechos civiles; además, por versar las demandas sobre disposiciones "concejiles" idénticas entre sí, en cuanto establecen o reglamentan el impuesto de explotación de los bosques nacionales comprendidos en el distrito; y por estimar la acumulación verificada por el Juez del Circuito de Tumaco, como un hecho consumado que creó una situación jurídica que debía respetarse; y en fin, porque se presentó la separación o segregación de procesos acumulados en un procedimiento, que no estaba autorizada por ninguna disposición legal, como lo estimó el Tribunal de Panamá en Auto de 10 de Octubre de 1886 (Jurisprudencia de los Tribunales de Colombia Tomo 1º, Número de Orden 230). En fuerza de estas razones se falló el asunto sin dividir la continencia de la causa.

Es importante tener en cuenta que, en este caso, el Tribunal Contencioso Administrativo hizo también aplicación de analogía, considerando la Doctrina que sustentó el Tribunal de Cartagena en Sala de Acuerdo de 3 de Noviembre de 1894, (jurisprudencia de los Tribunales, Tomo 2, número de Orden 3782), donde dijo:

Basta que sea ilegal un artículo de una Ordenanza para que el Tribunal tenga obligación de suspenderlo, sin que para ello obste la circunstancia de que la suspensión no produciría efecto para lo futuro, pues ella sirve a lo menos, volviendo hacia atrás, para dejar marcadas con el sello de la nulidad, los efectos que en época pretérita haya tenido la disposición suspendida.

En el caso presente el municipio de Tumaco, tuvo derecho para mantener el gravamen sobre la explotación de la tagua desde la vigencia de la Ley 56 de 1905 hasta el día 31 de marzo de 1913; se le suspendió desde el 1º de abril de 1913 hasta el 30 de enero de 1914 y lo recuperó desde el 31 de enero en adelante.

El conocimiento del caso, por parte del Tribunal Contencioso Administrativo, se debió a la disposición del artículo 40, ordinal a, de la Ley 130 de 1913, que confirió a dicho tribunal, en segunda instancia, la resolución de conflictos suscitados por la inconsistencia de títulos ejecutivos de reconocimiento a favor del Tesoro Municipal y comprensivos del valor de varias liquidaciones por derechos de explotación de bosques; y también, conforme el artículo 39, ordinal a), de la Ley 130 de 1913, según el cual, los Tribunales Administrativos seccionales conocían en primera instancia de las cuestiones suscitadas sobre la validez o nulidad de las ordenanzas y otros actos de las Asambleas Departamentales correspondientes a sus respectivas jurisdicciones, acusados ante ellos por violación de la constitución o las leyes, o como lesivos de derechos individuales.

3.2.2.6. Sexto caso

Le correspondió al Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Nariño, estudiar el recurso de apelación en contra del Auto de 23 de Abril de 1914, emanado por la Tesorería del Municipio de Tumaco, la cual libró mandamiento de pago por vía ejecutiva contra el Señor Francisco Márquez, comerciante de la misma ciudad. Concedido el recurso, en efecto devolutivo, se remitió el expediente al Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que decidió la revocatoria el auto ejecutivo por considerar valido recurrir a lo manifestado en varias disposiciones legales, a saber:

La Ley 105 de 1890: "Artículo 180. Para que los expresados actos y documentos presenten mérito ejecutivo, deben estar otorgados y escritos con las formalidades legales, y registrados, además, los que deban serlo conforme a las leyes.

Ley 40 de 1907. Artículo 47. Deberá decretarse ejecución cuando del documento exhibido resulte una obligación expresa, clara y exigible de

pagar una cantidad líquida de dinero o de otra cosa de género, o de entregar una especie o cuerpo cierto, o de hacer. – Entiéndase por cantidad líquida la que puede expresarse por un guarismo determinado, sin estar sujeta a deducciones indeterminadas aunque ciertas.

Código Judicial. Artículo 1022, el nombre del deudor que debe contener el Decreto o asunto de ejecución, será el que resulte del documento en virtud del cual se dicte el auto, a menos que la obligación nazca de un censo, o que se persiga una hipoteca, pues entonces, el ejecutado será el que con juramento y bajo su responsabilidad designe el ejecutante, como actual poseedor de la finca acentuada o hipotecada, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 1051.

De ninguno de los artículos de reconocimiento fundamentales de éste juicio, resultó la obligación expresa de pagar una cantidad líquida de dinero, que se manifieste por un guarismo determinado, sin estar sujeto a deducciones indeterminadas aunque ciertas, que son condiciones necesarias para que pudiera decretarse la ejecución y que tampoco figuró en dichos reconocimientos, el nombre del deudor a quien se ejecutaba, y por lo tanto, el decreto de ejecución no guardaba armonía con los recaudos ejecutivos.

Por lo tanto, el Tribunal Contencioso Administrativo de Nariño, de acuerdo con la doctrina sustentada por algunas corporaciones judiciales, expresó que siendo ineficaz el recaudo ejecutivo, no hay necesidad de examinar la cantidad de la obligación; ciertamente, si lo que se persigue es el cumplimiento de una obligación, esta debe constar en un documento revestido de las condiciones que la ley exige para que constituya la plena prueba, capaz de producir ejecución. La invalidez de esta prueba tiene tal influjo de causalidad formal, que acarrea consigo la ineficacia de la obligación. "De donde se infiere cortada la causa, no queda el efecto sobre el cual deba recaer la estimativa del juzgador, y por lo tanto no hay objeto para aplicarla".

3.2.2.7. Séptimo caso

El señor Luis Ordóñez, por designación y recomendación de la Municipalidad de San Pablo, pidió como ciudadano colombiano al Tribunal Superior del Distrito Judicial, con fecha 19 de Mayo 1914, que se declarase la nulidad de la Ordenanza 10 de 20 de abril de dicho año, expedida por la Asamblea del Departamento, sobre la creación del Municipio de Colón, como territorio segregado de aquél Distrito. El Tribunal Superior dispuso, en 22 de Mayo, pasar el asunto al Tribunal Seccional de lo Contencioso Administrativo, por corresponder a su conocimiento

Ante esta Corporación compareció nuevamente el señor Ordóñez, por medio de memorial de 29 de Mayo, complementario de la demanda, con poder del señor Personero Municipal de San Pablo, y con otros documentos conducentes a sostener la acción intentada, todo lo cual se mandó agregar al proceso, aceptando previamente la representación conferida al petitionerario.

El Tribunal, en ejercicio de la facultad que le otorgaba el ordinal d) del artículo 59 de la ley 130 de 1913, decretó la suspensión provisional de la ordenanza demandada, por estimarla para evitar perjuicios notoriamente graves.

El Tribunal consideró que cuando se trataba de ordenanzas sobre creación de Municipios, cuya existencia radicaba esencialmente en la efectividad de las condiciones expresas e ineludibles establecidas por el legislador, para que pueda exigir tales posiciones de una Ordenanza, podían prevalecer, en muchos casos, contra la voluntad expresa de la ley y de este modo, se asignaba a las asambleas una soberanía suprema y omnímoda que no tenían las instituciones, y por ese camino podían llegar a la categoría de Distritos, poblaciones no preparadas todavía, en el sentir de la ley para asumir las prerrogativas consiguientes; y el orden político y municipal quedaría expuesto a serios trastornos.

Todas esas razones permitieron concluir que el Tribunal tenía facultad, que por otra parte, no había restricción legal para examinar la ordenanza acusada, desde el proceso legislativo preparatorio de su expedición. Su decisión fue la de declarar nula la Ordenanza 10 de 20 de abril de 1914.

Pero el reconocer esta facultad, no excluye la observancia del modo legal de ejercerla en el presente caso. Conforme a la doctrina de los artículos 542 y 543 del código judicial. Hay que considerar bien probados los hechos, que puntualiza el artículo 147 de la Ley 4 de 1913, mientras no resulte de autos, comprobado lo contrario por la parte demandante, a la cual toca probar sus negativas, en cuanto a la preexistencia de las condiciones que prescribe la Ley para que la Asamblea haya podido crear el distrito de Colón, puesto que esas negativas contienen la afirmación de hechos que acarrearía la nulidad de la Ordenanza.

Se recordó que mediante Acto Legislativo 1 del 10 de septiembre de 1914, se le atribuyó al Consejo de Estado, el papel de desempeñar las funciones de Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo conforme a las reglas que señale la ley lo mismo que actuar como cuerpo supremo consultivo del Gobierno, en asuntos de administración, debiendo ser necesariamente oído en todos aquellos que la Constitución y la ley determinaran.

3.2.3. Libro 3

Este libro recoge 30 providencias, entre autos y sentencias, sustanciadas por el magistrado Miceno Guerrero, correspondientes al año 1915. La actividad judicial del tribunal contencioso administrativo de Nariño, en primera o segunda instancia, devela una aplicación estricta de las normas legales. Son de su conocimiento varios asuntos relacionados con cobros tributarios. Era usual que particulares, especialmente quienes se dedicaban a la explotación y comercio de tagua, demandasen a las autoridades administrativas que tenían facultades ejecutivas, por considerar los cobros como arbitrarios por no llenar los requisitos de la ley. Los supuestos deudores invocaban las falencias de los

títulos ejecutivos, que se les habían hecho efectivos, como argumento suficiente para levantar las medidas que las autoridades ejecutantes, lo que se puede interpretar, al menos de dos maneras, bien como una aplicación garantista del principio de legalidad, ó, cómo un apego insoslayable al texto legal lo que en determinado momento podía tornar débil a la jurisdicción contencioso-administrativa, en la función de proteger lo público

3.2.3.1. Caso 1. De la explotación de tagua

Se observa que la explotación de la Tagua en el municipio de Tumaco fueron efectuados sin ningún tipo de protección ni control ambiental de parte del Estado, que priorizaba, la recaudación de algún dinero en aras a acrecentar las arcas gubernamentales, que siempre resultaban insuficientes. Así que, sin tener en cuenta el deterioro ambiental a que se estaban sometiendo la región, la explotación de la tagua se posicionó como una es principales actividades económicas, a la que se vincularon agentes nacionales y extranjeros.

Sin embargo el recaudo de los impuestos resultaba complejo y conflictivo, debido a la dificultad para cuantificar la cantidad explotada y comercializadas por las inconformidades manifestadas por los comerciantes del producto, quienes por su poder económico, colocaban de su lado las garantías de la ley.

3.2.4. Libro 4 (1915)

Este libro recoge las providencias dictadas por el Magistrado Gustavo Guerrero, totalizando 30 asuntos, entre los años 1915 a 1917, la mayoría relacionados con la acción de nulidad y en una minoría con los recursos de apelación, comisiones entre otros.

Las nulidades demandadas giraban en torno a actas, acuerdos municipales, escrutinios, autos y ordenanzas, lo que evidencia la falta de conocimiento y divulgación, por parte de los accionantes o demandantes de las acciones

establecidas para solicitar la defensa, protección y restitución de los derechos ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.

Las entidades contra las que se dirigieron las acciones, en su mayoría, fueron la Gobernación y los Concejos Municipales.

En los asuntos consignados en este libro, se puede observar una Constitución Política general y limitada en cuanto al conocimiento de ciertos temas, como: los derechos a poblaciones étnicas y minorías, la conservación del medio ambiente, concretamente, lo referente a la explotación de los bosques de Tagua, toda vez, que el interés que prevalecía era la recaudación de impuestos. No obstante, en algunos argumentos del Tribunal, se avizoran consideraciones referentes a la libertad de escoger profesión u oficio, y por esa vía, se establecieron disposiciones tendientes a la protección del derecho a la *igualdad* en el caso de los indígenas, en tanto también eran libres de escoger oficio.

La argumentación jurídica se limitaba a los llamados *vistos*, donde se analizaba la competencia, para luego determinar si lo sucedido se ajustaba o no a la ley. En algunos casos existía la obligación para determinados funcionarios, de intervenir en el proceso, como es el caso del Prefecto Municipal o el Fiscal del Tribunal Superior, quienes actuaban a petición del Gobernador.

3.2.5. Libro 5 (1916)

El libro comprende providencias de los años 1916 a 1918. La acción más invocada es la Acción de Nulidad como una figura procesal que se invocaba cuando se pretendía dejar sin validez las decisiones adoptadas por autoridades administrativas en ejercicio de sus funciones, cuando se consideraban violatorias de la Constitución, las Leyes y las Ordenanzas o como lesivas de los derechos civiles. El término de caducidad de la Acción de Nulidad, de

conformidad con el ordenamiento vigente para la época, era de noventa (90) días.

La Corporación, para resolver los asuntos puestos a su consideración, aplicaba predominante los métodos exegético y de interpretación literal. Con ellos se estudiaban las normas jurídicas, buscando su conocimiento a través del significado de las palabras. Así que el magistrado sustanciador, enunciaba las disposiciones a aplicar y realizaba una comparación de los supuestos fácticos y pruebas, para luego plasmar la decisión.

Se apreció, la carencia de alusiones a la Jurisprudencia del Consejo de Estado, lo mismo que a vertientes doctrinales. El análisis era directo, se examinaba la norma, la pertinencia de lo fáctico y la conclusión.

Para evitar un perjuicio notoriamente grave se consagró, en el numeral d) del artículo 59 de la Ley 130 de 1913, la suspensión provisional del acto de la administración, medida cautelar que hasta la fecha se mantiene.

En cabeza del Tribunal Contencioso Administrativo también se radicaba la competencia para tratar negocios de resguardos indígenas, y de jurisdicción coactiva, procedimientos que hoy gozan de independencia.

3.2.6. Libro 6 (1917-1918)

En este libro se encuentran 36 providencias, con ponencia del magistrado PEREGRINO CERÓN, un salvamento de voto y dos aclaraciones.

La gran mayoría de asuntos de refieren a nulidad de actas de escrutinio, por cuanto las elecciones de diferentes cargos no se hacía conforme a derecho.

Se detalla que el nombramiento de los jueces, era una facultad legal del Concejo Municipal, cosa que hoy se considerara como una intervención

inadmisible de un ente administrativo en el nombramiento de funcionarios de la rama judicial. El Concejo Municipal también designaba al tesorero del distrito, al igual que al personero municipal.

El Ministerio Público, institución que cobra importancia en el periodo histórico que se evoca, había dejado de ser institución constitucional por veintiún años, ya que, en las Cartas Fundamentales del Estado de la Nueva Granada de 1832 y en la de 1843, República de la Nueva Granada, no se mencionó, sólo volvió a tener rango constitucional en la Carta Política de la Nueva Granada en 1853. Sin embargo, en aquel lapso de 1832 a 1853, fueron expedidas las leyes sobre Fiscales de la Suprema Corte, Fiscales de Tribunales de Distrito, y Agentes Fiscales, a los cuales se encomendaron las funciones del Ministerio Público. Pero se trataba de unos Fiscales que no estaban organizados dentro de un verdadero cuerpo de Agentes del Ministerio Público, pues les faltaba la dirección del Procurador General de la Nación. En ese entonces, aquellos fiscales debían intervenir en causas criminales, en negocios de interés para la Hacienda Nacional y en aquellos en que los fiscales juzgasen conveniente su intervención. Además, debían asistir al tribunal respectivo cuando éste lo mandase. Se hizo obligatoria la voz de los fiscales en los negocios en que estuviese interesado el honor y la seguridad de la República.

Los Fiscales podían acusar a los Ministros, Jueces o Magistrados por descuido de sus labores en detrimento de la justicia. Debían rendir informes a las Secretarías del Interior y de Relaciones Exteriores. Los Gobernadores vigilaban a los Fiscales y podían obtener del Poder Ejecutivo su remoción.

Los Fiscales de los Tribunales de Distrito fueron creados en el Decreto de 5 de agosto de 1843 y no sólo debían dar conceptos fiscales y vigilar a la justicia, sino que debían vigilar los establecimientos de instrucción, de beneficencia o caridad, establecimientos del común de los pueblos, o cualquier otro fondo público.

La Procuraduría General de la Nación vuelve a aparecer en la Constitución Política de la Nueva Granada de 1853.¹⁹ En la Constitución de 1886 se estableció el principio de que el Ministerio Público sería ejercido bajo la suprema dirección del Gobierno, por un Procurador General de la Nación y por los Fiscales de los Tribunales Superiores de Distrito y por los demás Fiscales y funcionarios que determine la ley.

El Ministerio Público ante el Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo, se instituye en la Ley 130 de 1913 y era ejercido por el Procurador General de la Nación; más tarde, mediante la ley 60 de 1914, Orgánica del Consejo de Estado, en el artículo 11, se creó un sólo Fiscal ante el mencionado Consejo institucional, que se conservó en la Constitución de 1945.

3.2.7. Libro 7 (1918 - 1921)

El libro contiene un total de cincuenta y un providencias emitidas entre los años 1918 a 1921.

¹⁹ El Procurador era elegido popularmente y mantenía su fuero de juzgamiento ante el Senado y la Corte Suprema de Justicia: en el primer caso por responsabilidad política, y en la segunda por delitos comunes. Bajo la Constitución de 1853 el Procurador defendía los intereses del Estado, vigilaba a la Rama Judicial y procuraba hacer efectivas sus sentencias; dirigía la labor de los demás fiscales; tomaba parte en las discusiones de la Suprema Corte sobre consultas a la ley; proponía reformas legales ante el Congreso; presidía el Consejo de Gobierno a falta del Vicepresidente de la República; promovía la anulación de las ordenanzas municipales y vigilaba la constitución. En 1858 las atribuciones del Procurador eran las de: acusar a los altos funcionarios del Estado ante el Senado; defender los intereses del Estado; vigilar a los funcionarios públicos en general; promover ante la Corte Suprema de Justicia la suspensión de los actos de las legislaturas de los Estados por inconstitucionales o ilegales; tenía voz y voto en la Corte Suprema de Justicia, en los acuerdos administrativos; daba informes al Presidente, ordenaba perseguir los delitos, exigía el cumplimiento de las sentencias.

El Procurador era elegido durante la Constitución de 1863 para períodos de dos años que comenzaban el primero de abril y podía ser reelegido; se posesionaba ante la Cámara de Representantes.

Las partes, sean que fungen como demandantes o como demandadas, corresponden a: El Departamento de Nariño, las provincias, los municipios o distritos, la asamblea departamental y los concejos municipales. Lo anterior atendiendo la estructura organizacional del Estado, en el nivel descentralizado territorialmente. La descentralización por servicios, no se había ampliado a las dependencias conocidas como: los establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales, ni sociedades de economía mixta.

La mayoría de intervenciones del Tribunal son en primera instancia, con el objetivo de resolver la validez o la nulidad de los actos administrativos; no obstante, se observa en algunos casos cómo se deciden los recursos de apelación interpuestos en materia de jurisdicción coactiva. Curiosamente, en este libro, no se encontró ninguna demanda sobre acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

Se constató en tres sentencias la utilización del concepto de doctrina legal, el que ya había sido superado por la Corte Suprema de Justicia después del año 1886; tal como lo describe el jurista DIEGO LOPEZ MEDINA en el libro "El derecho de los Jueces":

Curiosamente, sin embargo, el enorme poder que la doctrina legal parecía otorgarle a la Corte Suprema desde 1886, fue rechazado algunos años después por ella misma. El sistema de la doctrina legal terminaba siendo en realidad, en opinión de la Corte, excesivamente rígido, (...) La Corte se quejaba de los "defectos" de "incoherencia" que tenía el sistema de la doctrina legal frente a la cultura jurídica nacional.

Como dato curioso se encontró que en un pronunciamiento del Presidente del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, se declara no ser competente para conocer sobre la exequibilidad o inexecuibilidad de los acuerdos de los concejos municipales, manifestando que esta "es función peculiar de los

gobernadores de departamento o de quien haga sus veces en alguna de las entidades nacionales administrativas.”

4. EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO (2009 - Marzo 2010)



Foto 11

4.1. Marco Conceptual

Como pudo observarse en el análisis de las providencias dictadas por el Tribunal Administrativo de Nariño entre los años 1914 y 1921, la gran mayoría hacían referencia a acciones de nulidad. De manera que, a continuación se hace un estudio comparativo con las providencias dictadas por la Corporación, sobre el mismo tipo de acciones, pero en los años 2009 a marzo de 2010

De entrada se advierte el poco número de acciones de nulidad simple, por lo tanto, la evaluación se inclinó hacia las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho, que son las más usuales bajo conocimiento de la Corporación, sin embargo se tiene en cuenta las electorales y de nulidad simple.. En efecto, el número de acciones de nulidad simple proferidas entre enero de 2009 y marzo de 2010 por las seis salas de decisión del Tribunal alcanzó el número de veintiséis y la de nulidad y restablecimiento del derecho setenta y nueve.

Con el fin de abordar sistemáticamente el estudio de estas dos acciones en nuestro ordenamiento jurídico, es importante remitirnos a los acontecimientos histórico-jurídicos que nos permitirán inferir, de manera al menos teórica, la génesis de estas figuras jurídicas que inicialmente se confundieron en una sola (la llamada “de simple nulidad”) y que a través de la historia normativa, pero ante todo por el esfuerzo jurisprudencial, han adquirido su propia connotación e identidad.

4.1.1 La acción de nulidad

De conformidad con lo previsto en el artículo 84 del C.C.A., subrogado por el artículo 14 del Decreto Extraordinario 2304 de 1989,

(...) toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de su representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos. Procederá no sólo cuando los actos administrativos infrinjan las normas en que deberían fundarse, sino también cuando hayan sido expedidos por funcionarios u organismos incompetentes, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencias y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias del funcionario o corporación que los profirió. También puede pedirse que se declare la nulidad de las circulares de servicio y de los actos de certificación y registro (...)

De esta manera, la finalidad de la acción de nulidad del acto administrativo, es la tutela del orden jurídico, a fin de que aquel quede sin efecto, por contrariar las normas superiores del derecho. Esta acción se encuentra consagrada en interés general, para que prevalezca la defensa de la legalidad abstracta sobre los actos de la administración, de inferior categoría, y por ello, puede ser ejercida en todo el tiempo por cualquier persona, es decir, que generalmente esta acción, no tiene caducidad, salvo los casos expresamente señalados en la ley.

Dentro de las características más sobresalientes de esta acción, se encuentran, entre otras: que es pública, se ejerce en defensa e interés de la legalidad, su sentencia produce efectos retroactivos y procede contra actos de contenido general y abstracto.

En relación con la misma, la Corte Constitucional en Sentencia C-513 de 1994, se pronunció en los siguientes términos:

(...) La acción de nulidad, de larga tradición legislativa (ley 130 de 1913) y jurisprudencial en nuestro medio, tiene como finalidad específica la de servir de instrumento para pretender o buscar la invalidez de un acto administrativo, proveniente de cualquiera de las ramas del poder público, por estimarse contrario a la norma superior de derecho a la cual debe estar sujeto. A través de dicha acción se garantiza el principio de legalidad que es consustancial al Estado Social de Derecho que nuestra Constitución institucionaliza y se asegura el respeto y la vigencia de la jerarquía normativa. Dicha jerarquía, cuya base es la Constitución, se integra además con la variedad de actos regla, que en los diferentes grados u órdenes de competencia son expedidos por los órganos que cumplen las funciones estatales, en ejercicio de las competencias constitucionales y legales de que han sido investidos formal, funcional o materialmente.(...)

La acción de nulidad tiene un sólido soporte en el principio de legalidad que surge, principalmente, del conjunto normativo contenido en los arts. 1, 2, 6, 121, 123 inciso 2o., 124 de la C.P., pero así mismo tiene su raíz en las normas que a nivel constitucional han institucionalizado y regulado la jurisdicción de lo contencioso administrativo (arts. 236, 237-1-5-6 y 238)".(M.P. Dr. Antonio Barrera Carbonell).

En nota jurisprudencial, respecto de la solicitud de declaratoria de inexecutable del artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, la Corte Constitucional estableció:

(...) La Corte declaró la exequibilidad del artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, siempre y cuando se entienda que la acción de nulidad también procede contra los actos de contenido particular y concreto, cuando la pretensión es exclusivamente el control de la legalidad en abstracto del acto. En este mismo sentido, se reiteró que la acción de nulidad esta instituida en el derecho colombiano para preservar en forma real y efectiva la legalidad de la actividad administrativa y asegurar que los actos de la Administración Pública, tanto los de carácter general y abstracto como los de contenido particular y concreto, se adecuen a las normas jurídicas preexistentes. Esta Corporación señaló que la acción de simple nulidad sólo procede frente a los actos de contenido particular y concreto en dos casos específicos: (i) cuando expresamente lo consagre la ley y (ii) cuando el acto individual revista un especial interés para la comunidad que trascienda el mero interés de la legalidad en abstracto, comprometiendo el orden público, social o económico del país. Según dicho criterio jurisprudencial, en los demás casos la acción de simple nulidad no será admisible respecto de los actos particulares, debiendo acudirse a la acción de nulidad y restablecimiento dentro del término de caducidad fijado en la ley.

Afirmar que la acción de nulidad sólo procede contra los actos de contenido particular cuando lo indique la ley o cuando éstos representen un interés para la comunidad, no sólo comporta una interpretación inexacta del contenido del artículo 84 del C.C.A., cuyo texto permite demandar por vía de la simple nulidad todos los actos de la Administración, sino también, una inversión de la regla allí establecida, en cuanto que la citada orientación lleva a la conclusión de que sólo por

excepción los actos administrativos de contenido particular son demandables a través de la acción de simple nulidad, sentido que jamás podría extraerse del texto de la preceptiva impugnada ni del alcance que la propia Constitución y la ley le han fijado a la acción Pública de nulidad. Finalmente, se explicó que reconocerle a la acción de nulidad un carácter eminentemente restrictivo tratándose de los actos administrativos de contenido particular, resulta, entonces, contrario al principio pro actione o de promoción de la actividad judicial, que, como garantía fundamental de los derechos de acceso a la justicia y al debido proceso, le impone al operador jurídico, en este caso a los órganos que integran la jurisdicción de lo contencioso administrativo, el deber jurídico de aplicar e interpretar las normas legales -en particular las procesales- consultado su verdadero espíritu y alcance, en plena armonía con las garantías constitucionales que le sirven de sustento y en el sentido que resulten más favorables y útiles para la realización del derecho sustancial; el cual, por mandato expreso del artículo 228 Superior, está llamado a prevalecer sobre el derecho adjetivo o formal...". (Sentencia C-426 del 29 de Mayo del 2.002 y Sentencia C-513 del 16 de Noviembre de 1.994).

4.1.2. La acción de nulidad y restablecimiento del derecho

Esta acción está consagrada en el artículo 15 del Decreto Extraordinario 2304 de 1989 (artículo 85 del C. C. A.), y se trata de una acción, a través de la cual, una persona que ha sido lesionada por un acto de la Administración puede solicitar la defensa de su interés particular y concreto, ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, además de la nulidad de dicho acto, por ser contrario a las normas superiores (legalidad en abstracto), que se le restablezca en su derecho conculcado, desconocido o menoscabado por aquel y aquella (legalidad en concreto). Por consiguiente, la referida acción sólo puede ser ejercida por la persona cuyo derecho ha sido violado o vulnerado en virtud del Acto Administrativo.

Sobre dicha acción el Consejo de Estado mediante providencia del 15 de noviembre de 1990 (Exp. 2339), expresó:

(...) Quepa recordar que la acción de restablecimiento del derecho envuelve dos pretensiones. La primera, la de anulación del acto administrativo, es semejante a la única que integra la acción llamada “de nulidad”, es decir, la nulidad de los actos (art. 84), procediendo ésta cuando hayan sido expedidos por funcionarios u organismos incompetentes, o en forma irregular, o falsamente motivados, o con desviación de las atribuciones propias del funcionario o corporación que los profiera”; la única diferencia que señala la ley en cuanto hace a esta pretensión común de ambas “acciones” es que la de “restablecimiento del derecho”, además de lo anterior, exige que la persona que la incoa “se crea lesionada en un derecho suyo, amparado por una norma jurídica.

Las dos acciones son caminos señalados por la ley colombiana para hacer efectivo el control jurisdiccional de los actos administrativos y para ejercer respecto a ellos, si es del caso, las sanciones típicas del principio de legalidad. Se asemejan al denominado “recurso por exceso de poder”, que ha consagrado el derecho francés mediante creación jurisprudencial de vieja data, en cuanto pretenden que se anule el acto administrativo en razón de una causal citada en el párrafo precedente.

La acción de restablecimiento del derecho (la misma que antes se conocía con el nombre de “acción de plena jurisdicción” (CCA, art. 667, L. 167/41) y hoy “acción de nulidad y restablecimiento del derecho” (D.L. 2304/89, art. 15), aunque en verdad es típicamente de carácter subjetivo (“Toda persona que se crea lesionada en un derecho suyo...”), guarda estrecha armonía con la acción de nulidad simple (tutelar el derecho objetivo), puesto que como se deriva de la simple lectura del artículo 84 del Código Contencioso Administrativo vigente,

los motivos que se pueden invocar por el demandante, en una u otra acción, son comunes. De allí que una de las pretensiones que contempla la acción de restablecimiento del derecho sea la anulación del acto administrativo, y otra, consecuencia de los resultados favorables de ésta, sea el restablecimiento en su derecho. Ese restablecimiento está supeditado a que el derecho subjetivo del interesado exista, porque si no existe, mal puede restablecerse en algo que nunca ha estado en el patrimonio jurídico de esa persona.

Cabe la posibilidad, eso sí, que existiendo unas simples irregularidades de los actos que amerite declararlos nulos, no lesionen ningún derecho, por lo cual, si bien puede accederse a la pretensión de nulidad, es viable a su vez negar la solicitud del restablecimiento del derecho.

Con las precisiones establecidas, normativa y jurisprudencialmente, podemos establecer de manera clara que: la Acción de Nulidad se ejerce en interés y con el fin de defender el principio de legalidad, situación que constituye un propósito de interés eminentemente general y no particular, y que por tanto, se constituye en una acción pública, -razón por la cual puede ser ejercida por cualquier persona, para la cual no existe término de caducidad, salvo las excepciones previstas en la ley así como el hecho, de que los efectos de ese tipo de sentencias se retrotraen a la expedición misma del acto anulado por la jurisdicción competente, y que procede contra actos individuales, siempre y cuando sólo se persiga el interés general de respeto a la legalidad (aunque, como lo vimos anteriormente, según Jurisprudencia del Consejo de Estado, la acción de nulidad sólo procede contra actos individuales, cuando así lo ha previsto expresamente una ley); en tanto que la Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho se ejerce, no sólo para garantizar el principio de legalidad en abstracto, sino que también con ella se pretende la defensa de un interés particular que ha sido vulnerado por la expedición del acto administrativo.

Es decir, que esta segunda acción, a diferencia de la primera, sólo puede ser ejercida por quien demuestre interés específico, por ser afectado por el acto de la administración. Para su ejercicio se requiere el agotamiento previo de la vía gubernativa, a través de los recursos procedentes ante la misma administración (Decreto 2304 de 1989). Por regla general, tiene un término de caducidad de cuatro meses contados a partir de la notificación, publicación o ejecución del acto definitivo. Cabe agregar que si la parte demandante es una entidad pública, la caducidad para esta acción, que ha sido llamada para estos casos “acción de lesividad”, es de 2 años.

Respecto a la sentencia que se dicte en desarrollo de esta acción, ella produce dos clases de efectos: “erga omnes” en cuanto a la declaratoria de nulidad e “interpartes”, en cuanto al restablecimiento de los derechos violados, pues estos solo benefician y obligan a las partes que intervinieron en el proceso. Igualmente, como no es posible eliminar los efectos producidos por virtud del transcurso del tiempo y de sucesos posteriores, el restablecimiento del derecho se traducirá en una indemnización de perjuicios, en la modificación de una obligación fiscal o en la devolución de lo pagado indebidamente. Finalmente, por regla general, ésta acción sólo procede contra actos de carácter individual o subjetivo.

En relación con la posibilidad de acumular estas dos acciones, el Consejo de Estado ha sido enfático en que dichas acciones no pueden ejercerse conjuntamente, “(...) porque aunque comúnmente corresponden al mismo Tribunal y se tramitan por igual procedimiento, presentan titulares, naturaleza y finalidades distintas que las hacen excluyentes entre sí (...)” (Corte Constitucional, Sentencia No. C-199 de 1997).

Sobre la procedencia de las dos acciones, en torno a actos administrativos de carácter particular, la jurisprudencia nacional se ha dividido en sus conceptos, y ello, desde luego, ha repercutido en las demás instancias judiciales (Tribunales y juzgados). Por eso se hace pertinente señalar un esbozo de dicha

problemática, antes de entrar a analizar las providencias indicadas del Tribunal Administrativo de Nariño.

4.1.3. La Teoría de los Móviles y Finalidades

A raíz de la confusión presentada, normativa y jurisprudencialmente, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, ha debido pronunciarse respecto de una teoría que, en la evolución de la jurisprudencia bajo la vigencia del Código –contencioso Administrativo de 1.941, puede clasificarse en materia de procedencia de las Acciones de Nulidad y de Plena Jurisdicción, en dos etapas: una, el criterio del contenido del acto y otra segunda, la teoría de los móviles y finalidades.

Mediante la decisión proferida en el Expediente IJ-05683, cuyo actor era la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, del 4 de marzo del 2.003, y cuyo Consejero Ponente Manuel S. Urueta Ayola, se aclararon los dos criterios, así:

VI. 1. 2. 1. El criterio del contenido del acto.

Antes de 1.959 la jurisprudencia del Consejo de Estado estuvo influida por el criterio material en el sentido de que la procedencia de las acciones fue condicionada por el contenido del acto, pues si este creaba situaciones jurídicas de carácter general, abstracto e impersonal, el interesado debía usar la acción de nulidad; si, por el contrario, el acto era de contenido particular, concreto y subjetivo, la acción pertinente sería la de plena jurisdicción. Decía la jurisprudencia: "...se precisa el sentido y el alcance de la jurisprudencia a este respecto: a) Los actos creadores de situaciones generales, impersonales y objetivas deben ser demandados mediante el ejercicio de la acción de nulidad... b) Contra los actos, hechos u operaciones administrativos que establecen situaciones individuales y concretas únicamente procede la vía de la

plena jurisdicción... c) También la acción de nulidad procede contra los actos condiciones que interesan a la sociedad, tales como aquellos que colocan a una persona dentro de una situación legal y reglamentaria que las inviste de un poder legal...” (Auto, 29 de Marzo de 1.955, T. LX, núms. 377-381, pág. 468).

VI. 1. 2. 2. La formulación original de la teoría de los motivos y finalidades.

En el año de 1959 se inició el cambio de orientación de la jurisprudencia del Consejo de Estado en cuanto hace a la procedibilidad de las acciones de nulidad y de nulidad y restablecimiento del derecho, cambio que luego se consolidaría en el año 1961.

Consideró el Consejo de Estado en la providencia de 1959 que el criterio tenido en cuenta por el legislador para distinguir las acciones de nulidad y de plena jurisdicción fue el de la preexistencia del derecho, cuando dijo que “La razonabilidad de esa diferencia está en relación directa con los objetivos y finalidades de las dos acciones, ya que la primera solo tiene por mira la restauración de la legalidad y del orden jurídico general al obtenerse por la jurisdicción...la nulidad del acto jurídico que se dice causante del respectivo quebrantamiento, y por el contrario, la segunda, más que volver por el imperio de la normalidad legal violentada, desde un punto de vista genérico y altruista, lo que procura dentro del llamado por la ley “restablecimiento del derecho”, no es cosa distinta a la que se declare a cargo del Estado una indemnización no siempre de orden moral simplemente, sino de índole patrimonial”. (Sent. 1 de Diciembre 1959, Tomo LXII, nums. 387 – 391, pág. 55).

Sin embargo, esa tesis no era aceptada de manera indiscutida, pues en sentencia de la misma fecha (v. pág. 47 del número precitado de los

Anales), el Consejo retuvo la tesis del contenido del acto como indicador de la procedencia de la acción.

Algunos meses después, la teoría de los móviles y finalidades encontró su formulación acabada en la sentencia de Agosto 10 de 1961, (tomo LXIII, nums. 392 – 396, p. 202), con ponencia de Carlos Gustavo Arrieta Alandete, en donde se dijo:

No es la generalidad del ordenamiento impugnado el elemento que determina la viabilidad del contencioso popular de anulación. Son los motivos determinantes de la acción y las finalidades que a ella ha señalado la ley los elementos que sirven para identificarla jurídicamente y para calificar su procedencia. (...) los únicos motivos determinantes del contencioso popular de anulación son los de tutelar el orden jurídico y la legalidad abstracta contenida en esos estatutos superiores, y que sus finalidades son las de someter la administración pública al imperio del derecho objetivo.

Los motivos y finalidades del actor deben estar en consonancia con los motivos y finalidades que las normas legales asignan a la acción. Es presumible esta similitud cuando se acciona por la vía del contencioso popular de anulación contra actos impersonales y abstractos, porque esta clase de ordenamientos entrañan una violación continua y permanente de la legalidad objetiva, que afecta directamente a la comunidad (...). Distinta es la situación cuando el recurso se dirige contra actos particulares, (caso en el cual) la doctrina de los motivos y finalidades opera en dos formas: si la declaratoria de nulidad solicitada no conlleva el restablecimiento del derecho subjetivo, el contencioso popular puede ejercitarse inclusive por el titular de ese derecho; pero si la sentencia favorable a las pretensiones del actor determina el restablecimiento automático de la situación jurídica individual afectada

por la decisión enjuiciada, el recurso objetivo no será admisible, salvo que la acción se intente dentro de los cuatro meses (...)

El contencioso popular de anulación es el contencioso exclusivo de la legalidad. Se desarrolla en torno a dos extremos únicamente: la norma violada y el acto violador. En el precepto comentado (art. 67) se señala como motivo determinante de la acción de plena jurisdicción, el quebrantamiento de un estatuto civil o administrativo, pero solo en cuanto ampara una situación jurídica subjetiva. La ley establece así el lindero preciso de los dos contenciosos. El contencioso privado de plena jurisdicción es el contencioso del restablecimiento y de la responsabilidad estatal. En la regulación del artículo 67, la acción se desenvuelve en torno de estos tres elementos: la norma violada, el derecho subjetivo protegido por ella y el acto violador de aquella y éste (...)

En Sentencia de la Sala Plena de esa Corporación en el caso de Cusiana, sentencia de Agosto 10 de 1.996, ponencia del Doctor Daniel Suarez Hernández, reiterando dicha posición se manifestó:

(...)En virtud de las anteriores consideraciones y en procura de reafirmar una posición jurisprudencial en torno de eventuales situaciones similares a la que ahora se examina, estima la Sala que además de los casos expresamente previstos en la ley la acción de simple nulidad también procede contra los actos particulares y concretos cuando la situación de carácter individual a que se refiere el acto, comporte un especial interés, un interés para la comunidad de tal naturaleza e importancia, que vaya aparejado con el afán de legalidad, en especial cuando se encuentre de por medio un interés colectivo o comunitario, de alcance y contenido nacional, con incidencia trascendental en la economía nacional y de innegable e incuestionable proyección sobre el desarrollo y bienestar social y económico de gran número de colombianos (...)

La Corte Constitucional, por su parte, al entrar a analizar una demanda de inexequibilidad del artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, determinó su consonancia condicional con la Carta Política, al anunciar:

(...) el acceso a la administración de justicia tiene el carácter de derecho fundamental de aplicación inmediata, integrado al núcleo esencial del derecho al debido proceso, de contenido múltiple o complejo, que compromete el derecho de acción o de promoción de la actividad jurisdiccional (...) la procedencia de una u otra acción no está determinada por el contenido del acto, ni por los efectos que de éstos se puedan derivar, sino por la naturaleza de la pretensión que se formule (...)

Cuando una persona con interés directo pretenda demandar un acto de contenido particular y concreto, podrá alternativamente acudir al contencioso de anulación por dos vías distintas. Invocando la acción de nulidad y restablecimiento del derecho (C. C. A. art. 85), caso en el cual lo hace motivada por el interés particular de obtener el restablecimiento del derecho o la reparación del daño antijurídico como consecuencia de la declaratoria de la nulidad del acto. En la medida en que esta acción no se intente o no se ejerza dentro de los cuatro meses de que habla la ley (C. C. A. art. 136-2), quien se considere directamente afectado o un tercero, podrán promover la acción de simple nulidad en cualquier tiempo (C. C. A. arts. 84 y 136-1), pero única y exclusivamente para solicitar de la autoridad judicial la nulidad del acto violador, dejando a un lado la situación jurídica particular que en éste se regula, para entender que actúan en interés general: la de contribuir a la integridad del orden jurídico y de Administración en el ejercicio del poder público. En estos casos, la competencia del juez contencioso administrativo se encuentra limitada por la pretensión de nulidad del actor, de manera que, en aplicación del principio dispositivo, aquél no podrá adoptar ninguna

medida orientada a la restitución de la situación jurídica particular vulnerada por el acto. Ahora bien, si se acusa un acto de contenido particular y concreto por vía de la acción de simple nulidad, y la demanda no se interpone por el titular del derecho afectado sino por un tercero, es imprescindible que el juez contencioso vincule al proceso al directamente interesado, con el fin de que éste intervenga y pueda hacer efectivas las garantías propias del derecho al debido proceso (...)

Para efectos de hacer más asertivo su pronunciamiento, a título de corolario adujo:

(...) es menester precisar que cuando se demanda por vía de la acción de simple nulidad un acto de contenido particular y concreto que crea o reconoce un derecho subjetivo, pese a que el mismo haya sido declarado nulo en la respectiva sentencia, el juez de la causa está obligado a mantener intangible el derecho en cuestión ya que ... el pronunciamiento judicial en estos caso es única y exclusivamente de legalidad en abstracto...” sin que el afectado pueda entrar a solicitar la reparación del daño antijurídico derivado de dicho acto (...)

Por tanto, y con base en lo anterior, señaló:

(...) Las consideraciones que se acaban de citar de la decisión de la Corte muestran con claridad que dicha corporación judicial juzgó la jurisprudencia del Consejo de Estado CONTRARIA A LA CONSTITUCIÓN, pues en su opinión contrariaba los principios de libre acceso a la administración de justicia y en consecuencia, del debido proceso...”. (Mayúsculas y negrita fuera de texto).

4.1.4 La acción de nulidad en el derecho comparado

La acción de nulidad, como una institución jurídica consagrada con el objeto de posibilitar la disensión respecto de los actos, e inclusive, los hechos, provocados por la actividad o inactividad del estado, tiene cabida en los sistemas jurídicos que se han desarrollado en occidente. En los diversos sistemas de derecho se trata de desarrollar de la mejor forma posible, el objetivo central de la acción, creando una jurisdicción especial e independiente de la ordinaria y con instituciones jurídicas particulares. Sin embargo los contextos históricos, políticos, sociales de cada Estado le han adicionado un desarrollo particular, situación que vale la pena abordar citando los casos concreto de España. Francia, y Estados Unidos:

España

La Constitución española de 1978 (cuyo valor histórico está marcado por el renacimiento de la sociedad en el andar del Estado), en su título IV, enunció los principios que inspiran la Acción Administrativa y que garantizan su sometimiento a la Ley y al Derecho. El artículo 971 recuperó para el Gobierno el ámbito político de la función de gobernar, inspirada en el principio de legitimidad democrática, y reconoce, a través del derecho positivo, la subordinación de la Administración a la acción política de dirección del Gobierno. Ambos, Gobierno y Administración, como entidades públicas constitucionalmente diferenciadas.

La ley 29/1998, de 13 de julio, que regula la jurisdicción contencioso-administrativa, introdujo las modificaciones que se habían hecho necesarias en el orden jurídico, en las instituciones político-administrativas y en la sociedad españoles. En primera instancia se creó un sistema mixto de órganos unipersonales (los Juzgados de lo Contencioso-administrativo) y colegiados (los Juzgados Centrales). Los primeros tenían competencias relativamente uniformes y de menor trascendencia económica y social (Art. 8) cuyas

sentencias, autos y recursos de queja conocen en segunda instancia las Salas de lo Contencioso-administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia (Art. 10.2). Los colegiados, de mayor relevancia (Art. 9), de cuyas sentencias, autos y recursos de queja conocen en segunda instancia las Salas de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional (Art. 11.2).

La Ley 30/92, de 26 de noviembre, con sus modificaciones posteriores, regula el Procedimiento Administrativo Común, que se aplica en general, a todas las Administraciones Públicas y fija las garantías mínimas de los ciudadanos respecto de la actividad administrativa. Dentro de esas garantía se encuentra la teoría de las nulidades de Derecho Público, que puede sintetizarse, conforme con la doctrina española –e igualmente con la alemana e italiana– en tres puntos fundamentales:

El principio de conservación de los actos y contratos administrativos, su independencia de la nulidad de Derecho Privado y la división entre diversas posibilidades de sanción frente a transgresiones del principio de juridicidad en los actos administrativos, con las causales, características y efectos de cada especie. La necesidad de una regulación diferente, a la consagrada por el Derecho Privado sobre la misma materia, para las nulidades de Derecho Público, se justificaría principalmente por la injusticia que las nulidades reguladas por el primero pueden engendrar. No es posible acordar con una teoría que creará situaciones más graves que las que se trata de evitar. La Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común en el Capítulo IV del Título V acepta la distinción entre la nulidad y la anulabilidad.²⁰

El artículo 62.1. de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, establece los casos en los que los actos de las Administraciones Públicas son nulos de pleno derecho. Estos son:

²⁰ CORDERO LOZANO, Fernando. *El procedimiento abreviado en la nueva Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa.*

- a) *Los que lesionen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional.*
- b) *Los dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio.*
- c) *Los que tengan un contenido imposible.*
- d) *Los que sean constitutivos de infracción penal o se dicten como consecuencia de ésta.*
- e) *Los dictados prescindiendo total y absolutamente de procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados.*
- f) *Los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición.*
- g) *Cualquier otro que se establezca expresamente en una disposición de rango legal.*

Finalmente, el artículo 62.2. determina que, también serán nulas de pleno derecho las disposiciones administrativas que vulneren la Constitución, las leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior; las que regulen materias reservadas a la Ley y las que establezcan la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales.

La doctrina ha interpretado la restricción que establece el artículo 62.1. a): esta causa de nulidad está referida o predicable respecto de los derechos y libertades fundamentales susceptibles de amparo constitucional.

El artículo 62.1.a) utiliza la expresión derechos fundamentales en un sentido estricto, delimitado por la Constitución como susceptibles de amparo según los artículos 14 a 29, incluida la objeción de conciencia (Jordano, 1997, pp. 55-61). De este modo, la utilización de la nulidad por la letra a) queda sometida a la regulación del amparo. La ampliación o reducción de éste significa ampliar o reducir los supuestos de nulidad (Id. p. 56). Los actos administrativos que violen derechos o libertades fundamentales no susceptibles de amparo si no son nulos de pleno derecho son anulables como consecuencia del Art. 63 de la ley 30/1992, aplicable a los actos contrarios al ordenamiento jurídico (Id. p. 64).²¹

Francia

Se considera al sistema francés como uno que asegura protección razonable de los administrados (Moderne, 1993, p. 307). En Francia, a partir de 1889, rige el sistema de la dualidad de los órdenes de jurisdicción. Junto a la jurisdicción judicial, existe una jurisdicción administrativa, encargada de hacer aplicar el derecho público. El estatuto constitucional de la jurisdicción administrativa fue reconocido por el Consejo Constitucional que afirmó su independencia y precisó su función específica, conforme a la concepción francesa de la separación de los poderes (Decisión Nº 86-224 DC de 23 enero 1987). De acuerdo con ella existe un principio fundamental reconocido por las leyes de la República según el cual “compete en última instancia a la jurisdicción administrativa la anulación o la reforma de las decisiones tomadas en el ejercicio de las prerrogativas del poder público”.

El Código de Justicia Administrativa promulgado a través de la Ordenanza Nº 2000-387, de 4 de mayo de 2000, se aplica al Consejo de Estado, a las cortes administrativas de apelación y a los tribunales administrativos.

²¹ BARNES VÁSQUEZ, Javier. La justicia administrativa en el derecho comparado. Pg. 78

Desde 1799, el Consejo de Estado ha sido la jurisdicción administrativa de derecho común. Sólo en 1953, se crearon los tribunales administrativos para aliviar al Consejo y en 1987, las Cortes Administrativas de Apelación con el mismo objeto. En 1985, el Consejo había juzgado 25.000 casos retrasados tratando de llevar 7.000 por año, mientras ingresaban 9.000 anuales, desde ese momento:

El Consejo de Estado se convirtió en la jurisdicción administrativa suprema. En la medida en que los Consejos de prefectura fueron reemplazados por los Tribunales administrativos y en que la competencia de éstos en primera instancia ha sido ampliada, el Consejo de Estado ha asumido su condición de Juez de apelación –como lo señalan el artículo L 321-1 y L 321-2 del Código de Justicia Administrativa– para las decisiones en primera instancia de los Tribunales administrativos, cuando el interés de una buena administración lo aconseja, y para las decisiones en primera instancia de las otras jurisdicciones administrativas cuando la ley no establece otra cosa²².

Desde sus orígenes, el Consejo de Estado ha sido juez de casación de las decisiones en primera instancia tomadas por todas las jurisdicciones administrativas especializadas. Esta competencia ha sido confirmada en relación con todas las jurisdicciones administrativas por el artículo L331-1 del Código de Justicia Administrativa. Las Cortes Administrativas de Apelación, creadas en 1987, conocen de las apelaciones a los fallos en primera instancia de los Tribunales administrativos con las excepciones de lo contencioso en la apreciación de la legalidad y lo contencioso de las elecciones municipales y cantonales.

²² BARNES VÁSQUEZ, Javier. La justicia administrativa en el derecho comparado. Pg. 90

Los Tribunales Administrativos juzgan en primera instancia todos los asuntos de jurisdicción administrativa que no competen a otra jurisdicción por mandato expreso. Los particulares disponen en el derecho francés de numerosos medios que les permiten probar la ilegalidad eventual de un acto administrativo unilateral, haciéndole perder su valor jurídico. La “pieza maestra del sistema de sanción del principio de legalidad” (Benoit, 1977, p. 699) es el recurso por exceso de poder (*excès de pouvoir*). A través de este recurso el requirente pide al juez competente que controle la legalidad de un acto administrativo unilateral –es decir, su conformidad a las leyes y reglamentos– y que pronuncie su anulación si estima que este acto es ilegal.

Como recurso de legalidad, en el recurso por exceso de poder, la función del juez es asegurar el respeto de las leyes y reglamentos por parte de la Administración, sin ejercer para ello su función creadora más allá de la elaboración de reglas de procedimiento que permitan realizar en forma efectiva la sanción de las reglas jurídicas ya existentes (Id., pp. 459-462).

En cuanto al recurso por exceso de poder existen unas condiciones que se catalogan así:

Condiciones de admisibilidad referidas al acto impugnado:

- *La decisión atacada debe ser un acto administrativo unilateral sometido como tal al control jurisdiccional del juez administrativo del exceso de poder. Por lo tanto, no es posible el recurso contra los contratos pero sí contra los actos unilaterales separables del contrato, como las decisiones de aprobación (Benoit, 1977, pp. 635 y 703).*
- *El acto atacado debe ser un acto administrativo unilateral efectivamente realizado y no abrogado –es decir, al que ninguna*

autoridad competente le ha restado valor para el futuro— o anulado, es decir, un acto que tenga valor jurídico actual.

Condiciones referidas a la persona del requirente

- *El requirente debe tener la capacidad para litigar. Puede ser persona, asociaciones lícitas aún las no declaradas, colectividades públicas secundarias etc.*
- *El requirente debe probar que tiene un interés personal para intentar el recurso. Basta que el acto impugnado sea susceptible de tener una repercusión directa sobre su situación personal, actual o futura.*
- *Aunque el recurso por exceso de poder existe únicamente en interés de la legalidad, y que cualquier ciudadano que la percibiera debiera poder solicitar la anulación de una decisión ilegal, el Consejo de Estado nunca lo ha admitido así, respetando el principio tradicional “sin interés no existe acción”. No es suficiente el solo interés derivado de la calidad de ciudadano o de administrado. Se evita así el abuso de la Administración a la cual no es necesario atacar si no perjudica a nadie (Benoit, 1977, pp. 704 - 705).*

Condiciones de procedimiento

- *En materia de formas el recurso es muy simple: una carta en papel sellado dirigida al Presidente del Tribunal administrativo. Los gastos del procedimiento son mínimos y se pagan sólo si el recurso es rechazado.*

- *En materia de plazos el recurso debe ser intentado dentro de dos meses a contar de su publicación, para los actos reglamentarios, o de su notificación, para los actos individuales.*
- *Si se trata de actos que constituyen a los particulares como deudores del Estado, el plazo es de un mes.*

Casos de apertura del recurso por exceso de poder

La “incompetencia”, que vicia la decisión tomada con violación de las reglas sobre la competencia de las autoridades administrativas.

- *La “violación de las formas”, que vicia la decisión tomada sin que hayan sido respetados los procedimientos impuestos por los textos. Injustamente calificado este formalismo administrativo en el ejercicio de las competencias constituye una garantía para los particulares.*
- *La “desviación de poder”, que vicia la decisión tomada por móviles ilegales. El móvil de un acto administrativo unilateral es la razón que impele a realizar este acto, la finalidad que la autoridad se propone alcanzar: la intención.*
- *El “error en los motivos”, que vicia la decisión que descansa sobre un error de hecho o un error de derecho.²³*

Consecuencias de la decisión emitida sobre el recurso sobre exceso de poder

Si el juez estima que la decisión impugnada es legal, rechaza el recurso; si estima que es ilegal, expresa su anulación. Esta puede ser total o solamente

²³ MODERNE. F. *La justicia administrativa en Francia (II)Proceso, técnicas de control, ejecución de sentencias.*

para aquellas de sus partes que son ilegales siempre que entre todas las partes no se forme un todo indisoluble.

Las decisiones de anulación se imponen a la administración e implican una colaboración activa de su parte. Ella no puede rehuirla arguyendo dificultades de ejecución, o aún consideraciones de oportunidad o derechos adquiridos por los terceros. Contrariamente al principio general según el cual los actos administrativos no podrían ser retroactivos, la decisión de anulación podrá comportar un efecto retroactivo a fin de concluir en una verdadera restitutio in integrum. La decisión anulada es reputada no haber jamás existido. La administración debe entonces deshacer todos los efectos directos o indirectos de un acto administrativo desde el origen

ESTADOS UNIDOS ²⁴

El profesor de Derecho de la Universidad de Harvard, Richard B. Steward distingue tres principios concurrentes que vertebran el ejercicio del Poder Ejecutivo estadounidense y que han determinado la evolución del Derecho Administrativo en ese país:

El libre acceso de los ciudadanos a los Tribunales ordinarios, formados por jueces independientes, en defensa frente a la acción administrativa ilegal. Existe en los Estados Unidos, opuesto a lo existente en España y en Francia, un sistema de unidad de jurisdicción en el que, salvo excepciones, los mismos tribunales juzgan los procesos que conciernen a los particulares y los que encausan a las administraciones. La

²⁴ Los principios del Derecho Administrativo y de la revisión judicial que inspiran la acción de los Tribunales Federales y de los Tribunales de los cincuenta Estados son muy semejantes (Ver Steward, 1993, p. 565) por lo mismo esta sección dedicada a los Estados Unidos se ocupará sólo de los Tribunales Federales que controlan las decisiones administrativas del Gobierno Federal y de los Estados cuando aplican la Constitución o una Ley Federal.

competencia de estos tribunales se fundamenta en el Common Law, en la Ley y en la Constitución.

La llamada “responsabilidad democrática”, que resulta del hecho que desde sus comienzos los Estados Unidos han rechazado la existencia de un poder administrativo independiente. Las autoridades administrativas –incluido el Presidente del país– ejercen únicamente el poder que el Congreso, representante de la soberanía popular, les confiere, con aquellas excepciones que, no obstante, puedan existir en materia de relaciones exteriores y de defensa.

El aumento de las funciones administrativas, propio del creciente proceso de intervención pública en la sociedad de bienestar, a través de amplios programas gubernamentales que den satisfacciones a las necesidades sociales y económicas.²⁵

En el sistema estadounidense actual, la posibilidad de los Tribunales, de verificar que la actuación de la Administración se desarrolla de acuerdo con los límites establecidos por el Congreso en la Ley autorizante, se ha entendido siempre como una exigencia derivada del principio de la división de poderes. Lo cual no significa que la vía para la impugnación de los actos administrativos ante los Tribunales esté, sin más, abierta. La alternativa de usar el sistema de judicial review depende de la posición del legislador frente al control judicial; a las partes; a la acción utilizada, y al mismo acto administrativo (Id. pp. 589-593):

En cuanto a la voluntad del legislador. En el Derecho Administrativo Federal existen Leyes (statutes) que expresamente permiten el control judicial de los actos administrativos de la mayor parte de los entes públicos federales. En tales casos, sólo corresponde el cumplimiento de las disposiciones sobre plazo de interposición, órgano judicial de control,

²⁵ STEWARD, Richard B. *La justicia administrativa en Estados Unidos*. Pg. 112

tipo de acción utilizable etc. para tener acceso a la judicial review. Si la ley aplicable no se pronuncia o aparentemente niega la posibilidad de recurso jurisdiccional, la Supreme Court ha aplicado la teoría de ultra vires (exceso de poder) entendiendo que el silencio remite a las formas jurisprudenciales creadas de la judicial review. Idéntica postura pro-control judicial de los actos administrativos se recoge en la Ley de Procedimiento Administrativo Federal (Rego, 1993, p. 590).

Requisitos referidos a las partes litigantes. En cuanto a la parte demandante, los Tribunales, han exigido siempre la legitimidad del actor que consideran íntimamente ligada al derecho de audiencia ante los organismos administrativos, usualmente el titular del derecho. Sin embargo, generalmente se estima legitimado a quien sufra un daño derivado (conexión causal) del acto administrativo que se pretende impugnar. Se entiende por daño el daño ilícito (infligido directamente) y el daño de hecho (colateral) y aún no es exigible que se haya producido dentro de la esfera de intereses protegidos o regulados por la ley implicada.

En cuanto a las acciones utilizadas para solicitar el judicial review, en primer lugar, de acuerdo con las características del acto imputado y del petitum de la demanda, la acción debe ser la apropiada. Esta, tratándose de leyes que prevén expresamente la posibilidad de control judicial, está determinada por la ley misma. El problema, nuevamente, se presenta cuando es necesario considerar las formas jurisdiccionalmente creadas para realizar el control judicial sobre la administración. En este sentido el sistema estadounidense ha

logrado unidad y simplicidad. Hasta 1913 se disponía de la acción de certiorari, para obtener la anulación de una acción administrativa; de la acción de mandamus, para obtener del tribunal una orden de hacer, y de la acción de prohibition, para prohibir determinado acto. Todas estas acciones –la segunda para actos administrativos de tipo no discrecional,

es decir, claramente reglamentados, y las otras dos para los demás actos– agotaban tanto el petitum como la demanda.

Estos recursos han sido progresivamente abandonados y reemplazados por las siguientes acciones: declaratory dirigida a obtener del Tribunal una resolución sobre la ilegalidad de una actuación administrativa, e injunction, orientada a obtener una orden judicial que prohíba a la administración implicada ejecutar un acto (injunction prohibitory) o la empuje a una actuación positiva (mandatory injunction). Todas ellas utilizables de forma combinada y con prescindencia de la naturaleza del acto impugnado.

La segunda condición de las acciones se refiere al “momento apropiado”. Aparte del plazo, este punto está referido a la “competencia primaria” y al “agotamiento de las soluciones administrativas disponibles”

Con carácter general tienen competencia, en primera instancia, para el control de la actuación administrativa ilegal los Tribunales Federales de Distrito en virtud de la ley general que les atribuye el conocimiento de todos aquellos actos que se dicten en ejecución del Derecho federal (Rego, 1993, pp. 571-573). Algunas leyes que aprueban procedimientos administrativos atribuyen el control al Tribunal Federal de Apelación.

El acceso al proceso judicial se encuentra, asimismo, condicionado – expresamente por la Ley de Procedimiento Administrativo– a la existencia de un acto administrativo definitivo que agote la vía administrativa. Tradicionalmente la exigencia de un acto definitivo estuvo ligada a la existencia de un destinatario concreto y determinado en cuya esfera jurídica se harían inmediatamente ejecutivos los efectos derivados del mismo. Durante los últimos veinte años, el Tribunal Supremo ha ido aceptando actos administrativos recurridos definitivos

sin necesidad que ellos se apliquen a una persona concreta a través de un acto de ejecución.

Que en relación al acto se agote la vía administrativa implica que el litigante, antes de presentarse en los Tribunales, interponga todos los recursos previos que en la vía administrativa pudieran estar consagrados (Id. pp. 572-573)²⁶.

Para concluir se destaca la posibilidad de descubrir en los tres casos analizados la tendencia actual a insertar en la categoría de la nulidad a los actos que lesionen derechos y libertades fundamentales. Sin duda, en el derecho comparado el precedente se sitúa en el ordenamiento jurídico francés. En el Derecho Administrativo francés, los actos administrativos que lesionen derechos y libertades fundamentales han sido considerados como actos nulos o inexistentes constitutivos de vía de hecho correspondiendo determinar la nulidad a la autoridad administrativa o a la autoridad judicial. Con previdencia, Maurice Hauriou, considerado uno de los padres del Derecho Administrativo, se preguntaba por qué la fuerza de la resistencia del administrado frente a la Administración no se encontraba principalmente en la libertad pura y simple, en todos esos derechos consagrados por el conjunto del Derecho Público y residía preferentemente en la propiedad engendrada por los diversos modos de actividad libre (Jordano, 1997, pp. 51-52)

En el cuerpo del trabajo se ha hablado de la interacción entre derechos fundamentales y Derecho Administrativo en la normativa española considerada como una revolución: la ruptura del Derecho administrativo monoteísta basado sobre la propiedad hacia el Derecho administrativo politeísta de los derechos y libertades fundamentales (Jordano, 1997, p. 52) E, igualmente, aunque de un modo más difuso, en el Derecho Administrativo estadounidense es posible

²⁶ REGO BLANCO, M.^a Dolores. *El sistema estadounidense de Judicial Review*. En: BARNES Vázquez, Javier (Coord.). *La justicia administrativa en el derecho comparado*. Ed. Civitas S.A., Madrid, 1993. pp. 589-595.

Ubicación: Biblioteca del Congreso Nacional (BCN) - Sede Valparaíso

descubrir esta tendencia a través de la jurisprudencia en tanto tiende a legitimar, como parte demandante, a quien sufra un daño ilícito o de hecho derivado y aún no exigiendo que se haya producido dentro de la esfera de intereses protegidos o regulados por la ley implicada.

4.2. Providencias del Tribunal Administrativo de Nariño 2009- marzo 2010

Durante el periodo de la investigación, el Tribunal Administrativo de Nariño se compone de seis magistrados, distribuidos en seis Salas de Decisión, la primera con ponencias del Magistrado HUGO HERNANDO BURBANO TAJUMBINA, la segunda con la Magistrada BEATRIZ ISABEL MELODELGADO PABÓN, la tercera con el Magistrado ÁLVARO MONTENEGRO CALVACHY la cuarta con el Magistrado JORGE ORDÓÑEZ ORDÓÑEZ, la quinta con el Magistrado JULIO ARMANDO RODRÍGUEZ VALLEJO y la sexta con el Magistrado LUIS JAVIER ROSERO VILLOTA.

El mecanismo de decisión adoptado por el Tribunal consiste en que los dos magistrados siguientes, por orden alfabético, le hacen Sala al magistrado ponente, para constituir las seis salas de decisión mencionadas.

A continuación se analizan las decisiones que las Salas indicadas produjeron entre enero de 2009 y marzo de 2010, en las dos acciones contenciosas mencionadas: nulidad y nulidad y restablecimiento del derecho.

4.2.1. Sala Primera

Con ponencias del Magistrado Hugo Hernando Burbano Tajumbina, se extractaron 30 sentencias correspondientes a demandas en acción de nulidad y restablecimiento del derecho y 5 en acción de nulidad.

Las demandas más recurrentes fueron contra la Caja Nacional De Previsión Social – CAJANAL- en eventos atinentes a la liquidación de mesadas

pensionales de servidores y ex servidores del Estado, por debajo de lo que legalmente corresponde.



Foto 12

La Caja De Retiro De Las Fuerzas Militares fue la entidad que siguió, en número de demandas en contra, generalmente reclamándosele la reliquidación de la pensión a ex militares con base a Índice de Precios al Consumidor (IPC).

Al Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio lo demandan algunos docentes, por la pensión gracia. En este evento, el conflicto surge por el salario base de cotización de dicha pensión, al respecto de lo cual, la jurisprudencia del propio Tribunal, afirma que se liquida con el del año de servicio en el cual cumplió los requisitos para reclamar la pensión gracia, y no con el ultimo año de labor.

4.2.2. Sala Segunda

Durante el periodo objeto de investigación, la Sala Segunda de Decisión, con ponencia de la doctora Melodelgado Pabón produjo 30 sentencias en las acciones ya indicadas. Los casos se conocieron, en recurso de alzada, y las decisiones, en su mayoría, fueron confirmatorias de la primera instancia. y tan

sólo diez (10) fallos se revocaron, es decir un 33,3%. El promedio de tiempo que tomó el Tribunal, para desatar la apelación, osciló entre nueve (9) meses y un (1) año, desde que llega el proceso a la Corporación hasta que se publica el edicto de la sentencia en segunda instancia.

La entidad más demanda fue la Caja Nacional De Previsión Social – CAJANAL- en eventos en los cuales, la liquidación de la pensión de servidores y ex servidores del Estado no se cumplió bajo los parámetros dados por la normatividad, reconociendo mesadas por debajo de lo que legalmente corresponde. La entidad que le siguió, en número de demandas, fue la Caja De Retiro De Las Fuerzas Militares, las cuales por regla general correspondieron a eventos en que se niega la reliquidación de la pensión a ex militares con base a Índice de Precios al Consumidor (IPC). Algunos procesos tienen que ver con docentes, y especialmente con el tema de la pensión gracia, sobre la cual se tiene claro en los diferentes pronunciamientos que se liquida con el último año en que cumplió los requisitos y no con el último año que prestó sus servicios, esto por cuanto se trata de una pensión especial o, como su nombre lo indica, una gracia que se les otorgó a ciertos educadores.

Llama la atención que en un Estado Social de Derecho como Colombia, se tenga que acudir a la jurisdicción para hacer efectivas las reclamaciones de derechos laborales adquiridos, como la pensión, de donde se deriva, el derecho a disfrutar de una vida digna para las personas que, cumplido su ciclo productivo, han entrado en, la llamada, la tercera edad, y cuya protección desde el punto de vista constitucional es prioritaria. Lo que se observa, entonces, es una política institucional reiterativa, -pero contraria a preclaras líneas jurisprudenciales-, cuyo único objetivo, al parecer, es demorar los pagos y esperar las decisiones judiciales en razón a las dificultades presupuestales del sistema de seguridad social del país.

Las sentencias que se pronunciaron en estos casos, no presentaron salvamento, ni aclaración de voto, por lo que se puede señalar que la Sala

adoptó las decisiones de manera unánime. Lo anterior se explica, porque existe una línea jurisprudencial asentada, que pregona la posibilidad de reliquidar las mesadas en las condiciones solicitadas en las demandas. Además tienen como sustento, pronunciamientos efectuados por las altas cortes: Corte Constitucional y Consejo de Estado, lo mismo que ponencias del mismo Tribunal. Es decir, se hace uso constante de precedentes jurisprudenciales verticales y horizontales, en procura de preservar el derecho a la igualdad, mediante el trato similar en eventos similares.

Otro tema recurrente es el retiro discrecional del cual hace uso la Policía Nacional. Institución que en ejercicio de la Facultad Discrecional, de que trata la Ley 857 del 26 de diciembre del 2003, puede retirar por "razones del servicio", a oficiales, sub oficiales, a nivel ejecutivo, sin consideración del tiempo de servicio, previa recomendación de la Junta de Evaluación y Clasificación del Personal.

Sobre este punto, y tal como se puede apreciar en las demás Salas de Decisión, existen decisiones contradictorias, pues, en tanto unas son respetuosas de tal potestad discrecional sin ningún condicionamiento; otras averiguan las condiciones del retiro, especialmente, porque la decisión no se motiva y no aparecen sanciones disciplinarias ni investigaciones en curso con respecto al personal retirado, cuestionando "las razones del servicio".

Este problema jurídico no se ha resuelto de manera pacífica a nivel de las altas Cortes, de ahí la disparidad de criterio también a nivel territorial. En la Sección Segunda del Consejo de Estado, también aparecen decisiones encontradas en tal sentido, a veces reconociendo a plenitud esa facultad discrecional y en otras ocasiones no. La Corte Constitucional, en cambio, por vía de tutela, ha manejado una línea constante de restringir la discrecionalidad, a fin de que no se incurra en la arbitrariedad.

4.2.3. Sala Tercera

Esta Sala, con ponencia del Magistrado Montenegro Calvachi, en el periodo examinado (2009 a marzo 2010) falló 32 asuntos, en las acciones indicadas, así: Veintiséis (26) en Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, de los cuales trece (13) fueron en primera instancia y trece (13) en segunda; Cinco (5) asuntos relacionados con la Acción de Nulidad en primera instancia; y Un (1) asunto relacionado con la Acción Electoral.

En las Acciones de Nulidad y Restablecimiento del Derecho la pretensión más recurrida es el reconocimiento o re-liquidación de la pensión (2005 – 0816, 2003 – 0278, 2006 – 0439, 2006 – 0731, 2005 – 1320, 2006 – 0507, 2003 – 1579, 2004 – 0950, 2007 – 0591, 2006 – 1800, 2006 – 0126 y 2007 – 0122), así como también el reconocimiento de salarios y prestaciones sociales a favor de los demandantes (2004 – 0202, 2005 – 0382, 2003 – 0451, 2003 – 0880, 2005 – 0219, 2004 – 2130 y 2003 – 1355), toda vez que las entidades encargadas de otorgarlas desconocen el ordenamiento jurídico aplicable a los casos en concreto.

Respecto a la Entidad más demandada en materia de reconocimiento de pensión, re-liquidación, salarios, prestaciones sociales y demás emolumentos es: la Caja Nacional De Previsión Social – CAJANAL, con nueve asuntos (2006 – 0731, 2005 – 1320, 2006 – 0507, 2003 – 1579, 2004 – 0950, 2007 – 0591, 2006 – 1800, 2006 – 0126 y 2007 – 0122); los Entes territoriales: Municipios , con cinco procesos (2004 – 0202, 2003 – 0880, 2006 – 0439, 2004 – 2130 y 2003 – 1355); el Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio FOMAG, dos asuntos (2003 – 0278 y 2005 – 0219); la Caja de Retiro de las Fuerzas Militares- CREMIL, un proceso (2005 – 0382); el Instituto de Seguros Sociales - ISS, un asunto (2005 – 0816); y Corporaciones Públicas, un proceso (2003 – 0451).

Las demás pretensiones imploradas en la Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho hacen referencia a: Nulidad de Resoluciones

por: Mandamiento de pago por impuesto de renta (2004 – 1863), Traslado de cargo (2002 – 0307), Imposición de multa (2002 – 1770), Declaración de insubsistencia (2003 – 1005), Retiro del servicio (2004 – 0189), Pliego de cargos (2006 – 0055), modificación de liquidación privada de un contribuyente (2006 – 0471).

Con relación a la Acción de Nulidad, cinco son de primera instancia (2002 – 1654, 2002 – 1667, 2003 – 1399, 2005 – 0808 y 2003 – 0683), tres de ellas buscaron la declaración de nulidad de Acuerdos y Ordenanzas emitidas por Corporaciones Públicas mediante las cuales se pregonó la extralimitación en sus competencias y emisión de disposiciones contrarias al orden jurídico. En dichos eventos se acogieron favorablemente las pretensiones (2002 – 1667, 2003 – 1399 y 2003 – 0683).

De los asuntos estudiados, en dos de ellos hay inhibición para proferir decisión de fondo (2003 – 1579 y 2003 – 1355). El primero bajo la tesis de que se demandó un acto administrativo ficto o presunto, existiendo un acto administrativo expreso que regulaba la misma temática y que no fue demandado. En el segundo proceso por encontrarse configurada la excepción de inepta demanda.

Con respecto a los procesos conocidos en primera instancia se tiene que: en ocho asuntos se acogió las pretensiones (2004 – 0202, 2004 – 0189, 2006 – 0471, 2004 – 0950, 2006 – 1800, 2002 1654, 2002 – 1667, 2003 – 1399 y 2003 - 0683); En nueve asuntos se negaron las pretensiones (2003 – 0278, 2003 – 0451, 2004 – 1863, 2003 – 0880, 2002 – 1770, 2003 – 1005, 2007 – 0591, 2008 – 0417 y 2005 – 0808); y en un asunto se inhibió de fallar (2003 – 1355)

De los asuntos que se ventilaron en segunda instancia se tiene que, en ocho se confirmó la decisión del A quo (2005 – 0816, 2005 – 0382, 2005 – 0219, 2002 – 0307, 2006 – 0439, 2006 – 0055, 2006 – 0731 y 2006 – 0507); en tres asuntos se revocó la decisión del A quo (2005 – 1320, 2006 – 0126 y 2007 –

0122); En un (1) asunto se confirma, adiciona, modifica y revoca parcialmente la decisión de primera instancia (2004-2130); y en un (1) asunto se revoca la decisión del a quo y se inhibe de fallar de fondo (2003 1579).

En las decisiones adoptadas se observó unidad de criterios, pues, solamente en un proceso, se suscribió un salvamento de voto por parte del mismo magistrado ponente, Montenegro Calvachy (2005 – 0219).

En todas las sentencias el Magistrado sustanciador hace alusión al artículo 230 de la Constitución Política, a los lineamientos constitucionales y legales aplicables al caso; es decir al imperio de la ley como fundamentos de la decisión a emitirse; y afirma que la equidad, la jurisprudencia, los principios generales del derecho y la doctrina serán criterios auxiliares en la presente actividad judicial. Además, que las pruebas se apreciarán en conjunto, de acuerdo con las reglas de la sana crítica, sin perjuicio de las solemnidades prescritas en la ley sustancial para la existencia o validez de ciertos actos, exponiéndose siempre razonadamente el mérito que se le asigne a cada prueba. La Sala soporta sus fallos en pronunciamientos de la Corte Constitucional, el Consejo de Estado, del mismo Tribunal, y de la doctrina especializada.

Se apreció un estricto orden para la resolución de los procesos, en la medida en que se procede a un estudio de los supuestos fácticos del caso, el medio probatorio en que se sustenta y la comparación de estos frente a la normatividad vigente.

Con relación a la Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho se observa claramente la exigencia de la justicia rogada que lleva implícita dicha acción, por cuanto los fundamentos de derecho se convierte en la columna sobre la cual ha de adoptarse la decisión final, so pena de declarar negadas las pretensiones por su ausencia o indebida escogencia.

Por otra parte, se encuentra que ante la expedición de un acto administrativo notoriamente contrario a los mandamientos constitucionales y legales, se procedió a aplicar oficiosamente la declaración de la excepción de inconstitucionalidad (2003 – 0451).

4.2.4. Sala Cuarta

Esta sala, con ponencia del Magistrado Jorge Ordóñez Ordóñez, falló en el año 2009 veinticuatro sentencias y en el año 2010 falló once, correspondientes a las Acciones de simple nulidad, nulidad y restablecimiento del derecho y acciones electorales que se surtieron durante estos dos últimos años.

En cuanto a la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, sobre solicitudes de reconocimiento de pensiones de jubilación, de vejez, sustitución pensional y reajuste de pensión, en el año 2009 se presentaron once sentencias y en el primer trimestre de 2010, fueron cinco. Se mantiene la jurisprudencia reiterativa en la Jurisdicción Laboral y en la Contencioso Administrativa, frente a la aplicación del decreto 546 de 1971, que prevé el régimen pensional de naturaleza especial para los servidores pertenecientes a la rama judicial y al ministerio público. Al sustentar las sentencias, la sala se fundamenta en la reglamentación legal que incorpora las normas pensionales especiales, que están contenidas en los artículos 1 y 6 del Decreto ley 546 de 1971, dichos artículos rezan:

ARTÍCULO 1º. Los funcionarios y empleados de la rama jurisdiccional y el Ministerio Público, tendrán derecho a las garantías sociales y económicas en la forma y términos que establece el presente decreto.

ARTÍCULO 6º. Los funcionarios y empleados a que se refiere éste decreto tendrán derecho a que, al llegar a los 55 años de edad ,si son hombres y 50 si son mujeres, y cumplir veinte (20) años de servicios continuos o discontinuos, anteriores o posteriores a la vigencia de éste decreto, de los cuales, por lo menos diez los hayan sido exclusivamente

en la rama jurisdiccional o el Ministerio Público, o a ambas actividades, a una pensión ordinaria vitalicia de jubilación equivalente al setenta y cinco por ciento (75%) de la asignación mensual más elevado que hubiere devengado en el último año de servicio en las actividades citadas.

Así mismo, en la sustentación de los fallos analizados, se apropia del contenido del artículo 132 del decreto reglamentario 1660 de 1978, que es del siguiente tenor:

ART. 132.—Los funcionarios y empleados tendrán derecho, al llegar a los cincuenta y cinco (55) años de edad, si son hombres y de cincuenta (50), si son mujeres, y cumplir veinte (20) años de servicio continuos o discontinuos, anteriores o posteriores a la vigencia de este decreto, de los cuales por lo menos diez (10) lo hayan sido exclusivamente a la rama jurisdiccional, al Ministerio Público o a las direcciones de instrucción criminal, o a las tres (3) actividades, a una pensión ordinaria vitalicia de jubilación equivalente al 75% de la asignación mensual más elevada que hubieren devengado en el último año de servicio en las actividades citadas.

En la totalidad de este tipo de sentencias, de acuerdo a la recopilación efectuada, se expresó la siguiente conclusión:

Como principio general en la aplicación del Sistema General de Seguridad Social establecido por la ley 100 de 1993 se tiene establecido sólo debe recurrirse a los regímenes exceptuados cuando la norma especial resulte más favorable que la general. Actuar en forma diferente implicaría que una prerrogativa establecida por la ley en beneficio de los trabajadores no se aplicara sin razón que lo justifique a un grupo de personas, violentando el derecho fundamental a la igualdad que les asiste, desconociendo la generalidad de la aplicación de los beneficios

del derecho a la seguridad social que como se sabe tiene las características de irrenunciabilidad e imprescriptibilidad, y los principios base de la existencia de un Estado Social de Derecho.

Finalmente dirá la Sala que la competencia para conocer de procesos derivados de la aplicación del régimen exceptuado del Sistema de Seguridad Social de Régimen, como el caso de los docentes afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, se radica en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo de conformidad con lo establecido en el artículo 279 de la ley 100 de 1993, precisamente por ser exceptuado del Sistema Integral de Seguridad Social General, y en consecuencia no le son aplicables las normas generales de competencia establecidas en el artículo 2º de la ley 712 de 2001, como erradamente lo afirma la señora apoderada judicial de la Parte Demandada.

Ahora bien, al revisar la sentencia que resuelve sobre una pensión de jubilación con aplicación de la ley 33 de 1985, en ella se decide otorgar igual tratamiento cuando existan las condiciones de los regímenes especiales frente a la pensión de jubilación prevista en el artículo 33 la ley 33 de 1985, por cuanto se resuelve por parte del Tribunal que:

En consecuencia, la Sala confirmará el fallo de primera instancia, en cuanto declaró la nulidad del acto acusado, precisando que a título de restablecimiento del derecho la Caja Nacional de Previsión Social EICE deberá reliquidar la pensión de jubilación, en el equivalente al setenta y cinco por ciento (75%) del salario promedio que sirvió de base para calcular los aportes a seguridad social durante el último año de servicio, tomando para el efecto lo certificado en el documento visible a folio 158 del cuaderno principal del expediente, esto es, el sueldo básico, lo

recibido por servicios especiales, la bonificación por servicios prestados, la prima de vacaciones, la prima de servicios, y la prima de navidad; y sin tener en cuenta factores correspondientes a prima de antigüedad, ni prima técnica, horas extras, dominicales o festivos, auxilio de transporte de alimentación o prima de quinquenio, puesto que no fue probado en el proceso que el señor Emilio Rafael Hidalgo Buesaquillo hubiera devengado durante el año anterior al retiro definitivo del servicio alguna suma por dichos conceptos.

No obstante, al revisar las jurisprudencias de la Corte Constitucional, Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, se observan criterios contrapuestos, por cuanto se determina que respecto de la conservación del IBL por vía de la aplicación del régimen de transición pensional, por ser la ley 33 de 1985 una norma pensional general y no un régimen especial, es dable hacer las modificaciones de lo establecido en la norma pensional general (M.P. Camilo Tarquino Gallego, Radicación No. 35253, del primero (1) de septiembre de dos mil nueve), y que solo las pensiones de jubilación de los empleados con régimen legal excepcional o especial se liquidan exclusivamente con el correspondiente estatuto pensional estatal y no de acuerdo con lo previsto en la ley 33 de 1985²⁷. En la sentencia proferida por la honorable Corte Suprema de Justicia, radicado 13336 del 6 de julio de 2000 establece:

(...) lo anterior implica, que la Ley 33 de 1985 que regulaba la pensión de jubilación del actor, hay que aplicarla en cuanto a la edad, tiempo de servicios y monto del 75%, no así en lo a la base salarial porque la misma es la señalada por el inciso tercero del tantas veces citado artículo 36(...)

²⁷ Sentencia del Consejo de Estado – Sala de Consulta y Servicio Civil. Consejero Ponente Humberto Mora Osejo, del 26 de marzo de 1992.

De acuerdo a lo anterior el ad quem coligió que:

No queda entonces duda alguna sobre la forma como se entiende el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, precisando- frente a la jurisprudencia de la Corte Constitucional que cita la demanda- que el régimen pensional que contempló la Ley 33 de 1985 es un régimen común de jubilación. Nótese que el inciso 2º del artículo 1º de la Ley 33 de 1985 expresamente señaló que: “no quedan sujetos a esta regla general-de la Ley 33- los empleados oficiales que trabajan en actividades que por su naturaleza justifiquen la excepción que la Ley haya determinado expresamente, ni aquellos que por Ley disfruten de un régimen especial de pensiones”, de lo que se sigue en sana lógica, que la Ley 33 de 1985 no contiene un régimen especial de pensiones.

(...) Basta entonces hacer el siguiente razonamiento simple: el régimen común de los trabajadores oficiales definido en la Ley 33 de 1985 fue modificado válidamente por la nueva normatividad que contiene la Ley 100 de 1993, salvo aquellos puntos que por transición conservó del régimen común anterior entre los cuales no se encuentra el relativo al ingreso de base que se debe tomar para definir el valor de la mesada pensional (...)

(...) En efecto, ha sido reiterada y constante la jurisprudencia de la Corte, en el sentido de que el régimen de transición garantiza a sus beneficiarios, la normatividad que venía rigiendo en cada caso, sólo en lo atinente a la edad, el tiempo de servicio o el número de semanas cotizadas para acceder al derecho, y el monto de la prestación; pero no en lo relacionado con el ingreso base de liquidación pensional, el cual, para quienes al 1º de abril de 1994 se encontraban laborando, se rige por lo previsto en el inciso tercero del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, que para el evento de quienes

estando en transición les faltare menos de 10 años para adquirir el derecho, alude “al promedio de lo devengado en el tiempo que les hiciere falta para ello, o el cotizado durante todo el tiempo si éste fuere superior” (...)

(...) Por lo tanto, se reitera que el ingreso base de liquidación de las pensiones a que se refiere el régimen de transición establecido en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, quedó expresamente regulado por el inciso tercero de dicha disposición, lo que descarta el supuesto conflicto que se plantea en el recurso, con lo preceptuado por los artículos 1° y 3° de la Ley 33 de 1985

En la acción de nulidad y restablecimiento del derecho cuya pretensión era conseguir el otorgamiento de rutas de transporte urbano colectivo de pasajeros, se encuentra, de manera relevante, la argumentación de las sentencias apoyada en la doctrina y legislación internacional:

“Precisamente, al analizar una norma de la legislación española (Art. 16 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales) que prevé la revocación de las licencias de operación cuando desaparecen las circunstancias que motivaron su otorgamiento o sobrevienen otras que, de haber existido en su momento, habrían justificado la denegación, el tratadista español García de Enterría señala: “El precepto en cuestión rompe, pues, acertadamente con el tópico principio de la intangibilidad de los actos declarativos de derechos y lo hace a partir de un dato capital: la vinculación necesaria de este tipo de autorizaciones a las circunstancias concurrentes en el momento en que se otorgaron y el implícito condicionamiento de las mismas a la permanente compatibilidad de la actividad autorizada con el superior interés público,

*cuya prevalencia no puede quedar subordinada al resultado de una valoración inicial inmodificable.*²⁸

En estas sentencias se destaca la importancia de la prestación del servicio público por particulares, e igualmente se establecen las reglas que deben observar los beneficiarios de las mismas como son, entre otros: 1) el derecho a introducir las modificaciones que considere necesarias para obtener una mejor organización y funcionamiento del servicio; 2) el derecho a exigir al operador del servicio la adaptación del mismo a las nuevas demandas o conveniencias para los usuarios; 3) la prerrogativa de vigilancia y control sobre la actividad desarrollada, el cual se justifica por el interés público que aquella involucra, y que, finalmente, origina el otorgamiento de la licencia; 4) el derecho a exigir del operador del servicio el cumplimiento debido y la ejecución del mismo, 5) el derecho a revocar la licencia de funcionamiento antes de cumplirse el plazo estipulado, por razones de interés público o por circunstancias previamente definidas en la Constitución, la ley o los reglamentos.

En consecuencia, cuando la actividad llevada a cabo por el particular involucra intereses que superan a los suyos propios y comprometen derechos de la colectividad en los que media un interés público, es deber de la Administración no sólo velar por su cumplimiento eficiente, so pena de revocar el permiso de operación, sino también el de reacondicionarlo o adecuarlo, en forma razonada y justa, a las circunstancias sobrevinientes a su expedición, y que hubieran sido determinantes para concederlo de haber existido en su oportunidad.

En el mismo orden es importante destacar la tesis que acoge el Tribunal Administrativo de Nariño, sobre la temporalidad de los derechos de operación que pueden ser sujetos de cambios y modificaciones posteriores, en efecto, la sentencia establece:

²⁸ GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo, Curso de Derecho Administrativo, tomo II, pág. 140 y 141, Editorial Civitas, Madrid, España, 1992.

(...)no puede considerarse que el otorgamiento de licencias de funcionamiento para operar el servicio público de transporte genere derechos adquiridos a favor de los operadores de dicho servicio, entendiendo como tales -lo ha dicho la Corte- aquellos que “se entienden incorporados válida y definitivamente o pertenecen al patrimonio de una persona”²⁹. Se trata simplemente de derechos temporales de operación, sujetos a las nuevas condiciones y modificaciones que se deriven de la regulación legal y reglamentaria, que busca, en todo caso, coordinarlos con los derechos e intereses de la comunidad; ello, como ya se ha explicado, encuentra respaldo constitucional en los principios fundantes y fines esenciales del Estado, como lo son la prevalencia del interés general y el bienestar y mejoramiento de la calidad de vida de la población (arts. 1º, 2º y 366 C.P.). “

No obstante, si en gracia de discusión se aceptara que el otorgamiento de licencias genera derechos adquiridos en favor de los beneficiarios de las mismas, es claro que, entratándose de actividades que comprometan el interés colectivo, como ocurre con los servicios públicos y en particular con el servicio de transporte, los derechos individuales deben ceder ante tal interés. Así lo reconoce el artículo 58 de la Constitución Política cuando consagra: “Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivo de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social.”.

²⁹ Sentencia C-147/97 (M.P., doctor Antonio Barrera Carbonell).

Otro aspecto que se debe resaltar en una de estas sentencias lo constituye la naturaleza del proceso contencioso administrativo, que hace parte de la justicia rogada.

(...) La falta de iniciativa del juez administrativo se refleja en su decisión, ya que ésta no puede resolver cuestiones no planteadas en el libelo, salvo que se trate de excepciones, porque éstas por expreso mandato del legislador (art. 111) pueden por regla general ser declaradas oficiosamente

El juez administrativo no puede de modo alguno resolver sobre cuestiones no presentadas en el libelo, ni estudiar la violación posible de disposiciones que no han sido citadas en el texto de la demanda. La decisión oficiosa de puntos extraños a la demanda en esta materia, contraría el tenor mismo de la ley (CPC, art. 305). La sentencia deberá estar en consonancia con las pretensiones aducidas en la demanda y con los argumentos incorporados en ésta. A pesar de los enjundiosos argumentos que trae el recurrente en su memorial de apelación, no cree la Sala que sea posible estudiar los puntos que fueron objeto del debate administrativo pero que no fueron presentados en el libelo.

Es esta la parte de la demanda que requiere mayor esmero en su elaboración no sólo por su significación sustantiva, sino por las consecuencias que para la suerte de la acción tiene; y corresponde a los fundamentos de derecho de las que se formulan ante la justicia ordinaria.

Pero en la demanda contencioso administrativa se exige una mayor técnica porque fuera de que se deben determinar las normas que se estiman violadas por la actividad de la administración, se tiene que

explicar el sentido de la infracción. En este punto se asemeja al recurso extraordinario de casación, sin llegar a los extremos rigoristas de éste en cuanto a la calificación de las distintas formas de la violación. Así, cuando en tal recurso se alega una violación directa deberá calificarse si ella se produjo por falta de aplicación, o por aplicación indebida o por interpretación errónea, so pena de fracaso por defecto de técnica en la formulación del recurso, mientras que en los asuntos de esta jurisdicción al enunciarse la violación su defectuosa calificación no da al traste con la acción si efectivamente ésta se produjo. La facultad interpretativa del juzgador jugará a este respecto un papel decisivo.

Cuando la ley habla de la expresión de las disposiciones violadas no se cumple el requisito con la simple cita del ordenamiento a que pertenece la norma o normas infringidas, sino que deben señalarse éstas con toda precisión. Por tanto no se llena dicho requisito con afirmaciones como éstas: Normas violadas: el Código Civil, la Ley 135 de 1961, y el Decreto 3135 de 1968; sino que tendrá que expresarse, por ejemplo: estimo como violados los artículos 672 y 1546 del Código Civil; el 24 de la Ley 135 de 1961 y el 41 del Decreto 3135 de 1968.

Pero no sólo deberá expresarse la norma que se estima infringida con el acto, sino que tendrá que explicarse el alcance y el sentido de la infracción, o sea, el concepto de la violación.

Frente a las sentencias que deciden los actos administrativos sobre las declaratorias de insubsistencia en miembros de la Policía Nacional, cuando las demandas se fundaron en la causal de anulación: falsa motivación desviación de poder, las entidades públicas demandadas apuntalaron su defensa en la facultad discrecional. Es importante determinar que se hacen precisiones sobre

los efectos de vinculación y desvinculación de empleados públicos de dirección confianza y manejo y los empleados públicos de carrera administrativa y en provisionalidad.

Respecto de la regla jurisprudencial sobre la obligación de motivar los actos de declaratoria de insubsistencia de funcionarios que ocupan en provisionalidad cargos de carrera administrativa, se determinó:

(...)La doctrina Constitucional señala que la falta de motivación del acto administrativo que desvincula a un servidor en provisionalidad constituye una vulneración del derecho al debido proceso. Ello por cuanto la reserva de las razones que fundaron la separación del empleo pone en situación de indefensión al afectado, en la medida en que no podría controvertirlas ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Sobre este preciso particular, la sentencia T-884 de 2002,³⁰ al analizar el tema de la violación de los derechos fundamentales de una ciudadana que ejercía en provisionalidad un cargo de carrera y que fue retirada del empleo a través de acto carente de motivación, señaló:

La falta de motivación de ese acto del Estado que retira del servicio a una persona nombrada en interinidad porque aún no se han hecho los concursos para ingresar a la carrera, es una omisión en contra del derecho porque la motivación es necesaria para el control de los actos administrativos que facilita la función revisora de lo contencioso-administrativo, y por ende, la falta de motivación se convierte en un obstáculo para el efectivo acceso a la justicia (artículo 229).

Esa actitud de retirar a una persona del cargo, sin motivar el acto administrativo correspondiente, ubica al afectado en una indefensión

³⁰ MP. Clara Inés Vargas Hernández.

constitucional. El art. 29 C. P. incluye entre sus garantías la protección del derecho a ser oído y a disponer de todas las posibilidades de oposición y defensa en juicio, de acuerdo con el clásico principio audiatur et altera pars, ya que de no ser así, se produciría la indefensión. La garantía consagrada en el art. 29 C.P., implica al respecto del esencial principio de contradicción de modo que los contendientes, en posición de igualdad, dispongan de las mismas oportunidades de alegar y probar cuanto estimaren conveniente con vistas al reconocimiento judicial de sus tesis.

La idea de indefensión contiene, enunciándola de manera negativa, la definición del derecho a la defensa jurídica y engloba, en un sentido amplio, a todas las demás violaciones de derechos constitucionales que pueden colocarse en el marco del art. 29, por ser esta norma de carácter abierto.

No es lógico ni justo que al afectado por un acto administrativo de desvinculación (salvo en los casos de libre nombramiento y remoción) no se le indica el motivo del retiro para que se defienda del en señalamiento que se le hace.

(...) En conclusión, la desvinculación del cargo de los servidores que ejercen en provisionalidad empleos de carrera es una decisión administrativa que debe motivarse, pues esta exigencia hace parte de las garantías de estabilidad laboral de quienes desempeñan cargos de carrera administrativa. El incumplimiento de esta obligación es contrario al ejercicio efectivo del derecho fundamental al debido proceso, en la medida en que la reserva en cuanto a las razones que sustentaron el retiro del cargo impide la adecuada defensa ante la justicia contenciosa.”
(...)

Y en cuanto a los cargos ocupados por los miembros de la fuerza pública, concretamente con el personal uniformado de la Policía Nacional, la sala cuarta, fundamenta sus decisiones teniendo en cuenta las consideraciones de la honorable Corte Constitucional:

Esta jurisdicción ha reiterado que el buen desempeño de un empleado es una obligación legal y constitucional, las felicitaciones, la buena conducta y la ausencia de sanciones disciplinarias no atan per se a la administración y no generan un factor de inamovilidad o garantía de estabilidad ya que pueden existir razones del servicio que aconsejen la remoción del servidor si la institución ha perdido la confianza en su desempeño policial.³¹

Por último, dentro de estas decisiones se presentaron dos aclaraciones de voto, por parte del Magistrado LUIS JAVIER ROSERO VILLOTA, las cuales se fundamentan en la falta de acervo probatorio respecto de las pruebas documentales que se solicitan en las demandas, sin embargo no se allegan al proceso y por lo tanto dijo:

Así la cosas, no era posible hacer un estudio de fondo para confrontar la decisión discrecional adoptada por la demandada, con la hoja de vida de la persona retirada, tal como lo propone la Corte Constitucional, en los fallos citados por la accionante, lo mismo que ciertos sectores del Consejo de Estado.”

Igualmente se afirma: “La carga de la prueba recaía en la parte demandante y el periodo probatorio se dejó concluir, con el auto del 5 de octubre de 2007 (Fol. 83) sin que nada se dijera al respecto.”

³¹ Consejo de Estado. Sección Segunda. Sentencia del 22 de febrero de 2007. Ponente Dr. Jesús María Lemus Bustamante. Expediente 25000-23-25-000-2001-05808-01(6408-05)

Sobre las pretensiones sobre supresión de derechos laborales y prestaciones, vale destacar el concepto de prestación periódica en materia salarial y pensional, y cómo opera el concepto de este tipo de prestaciones en cuanto al fenómeno de caducidad, en las sentencias de precisa sobre este tópico lo siguiente:

Por ello cuando el legislador trata de “prestaciones periódicas” regula todas las obligaciones de naturaleza laboral que tienen el carácter de periódicas y que además pueden ser “prestación social” como la pensión de jubilación o no ser “prestación social” como el pago de salario o de una prima que tenga carácter salarial como la prima técnica.

De acuerdo con la interpretación que la Sala acoge en esta sentencia, se entiende que la caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento de carácter laboral no opera frente a los actos administrativos que contienen la decisión de la administración sobre el reconocimiento de la prestación contenida en cualquier obligación de orden laboral que tenga el carácter de periódica”³²

De conformidad con la doctrina y la jurisprudencia, la caducidad de la acción es un fenómeno jurídico procesal de creación legal y de aplicación obligatoria y oficiosa por tratarse de una institución de orden público, en virtud de la cual el simple paso del tiempo impide el debate judicial sobre la legalidad de los actos de la Administración Pública, otorgándoles firmeza a las decisiones administrativas, y haciendo efectivo el principio de seguridad jurídica.

³² Consejo de Estado. Sección Segunda. Sentencia 2589 jun 12/2003.M.P. Ana Margarita Olaya Forero.

Como institución que restringe el acceso al servicio público de administración de justicia, la interpretación de las normas que regulan la caducidad debe hacerse igualmente de forma restrictiva para no extender sus efectos a situaciones diferentes a aquellas que el legislador expresamente haya contemplado.

4.2.5. Sala Quinta

Entre los años 2009 y marzo de 2010, a la Sala Quinta de Decisión del Tribunal Administrativo de Nariño presidida por el magistrado Julio Armando Rodríguez Vallejo, le correspondió dictar veinticuatro sentencias en las demandas por acciones de nulidad (1), nulidad y restablecimiento del derecho (21 sentencias) y electoral (2). Las personas jurídicas demandadas predominantemente son: CAJANAL, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN, y las Empresas Sociales del Estado E.S.E.

La mayoría de asuntos llegan al conocimiento del tribunal por apelación y consulta, y sólo se identificaron tres casos de primera instancia: el primero, relacionado con el Congreso de la República que reconoció una pensión de jubilación, pero solicitó la nulidad de la misma al considerar que el pensionado no tenía derecho al reconocimiento y pago de un reajuste especial de su pensión en un porcentaje equivalente al setenta y cinco por ciento (75%) del ingreso mensual promedio que devengaba un congresista para el año 1994. El Tribunal en primera instancia negó las pretensiones de la demanda incoada en ejercicio de la acción de lesividad (Artículo 84 del C. C. A.).

El segundo tiene que ver con la prórroga, por ley de los periodos de gerentes de las E.S.E. La junta directiva de la E.S.E. demandada no lo acató; el Tribunal, entonces, declaró la nulidad del acto recurrido.

Y el tercero, comprende varios procesos administrativos que la DIAN adelantó en contra de la Sociedad de Intermediación Aduanera que culminaron con

resoluciones sancionatorias por inconsistencias en el pago de tributos aduaneros, que afectan la misma vigencia de la póliza, que sumadas en su cuantía exceden el límite asegurado. El Tribunal declaró la nulidad de varias resoluciones y ordenó exonerar a la compañía aseguradora del pago de las pólizas exigidas por parte de DIAN.

En segunda instancia se destacó el problema del retiro discrecional de personal de la Policía a pesar de existir buen comportamiento y felicitaciones en la hoja de vida de las personas retirada. Se declaró que el retiro de servicio de militar, aun con excelente hoja de vida, se ejerce según facultad discrecional en pos de mejorar el servicio público, el a quo accedió a las pretensiones de la demanda, es decir al reintegro y pago de los demás emolumentos, pero el Tribunal revocó la sentencia y no concedió las pretensiones de la demanda.

Otro caso interesante tuvo que ver con un pensionado que solicitó la re liquidación de su pensión teniendo en cuenta todos los factores salariales que le correspondían por su condición de empleado oficial. El A quo negó las pretensiones de la demanda considerando que, a pesar de que el accionante se encontraba cobijado por el régimen pensional de transición previsto en la ley 33 de 1985, por cumplir con todos los requisitos previstos en los artículos 1º y 3º de dicha norma, la ley 62 de 1985, modificatoria parcial de la ley 33 de 1985, en referencia al tema funda que la base de liquidación para los aportes proporcionales a la remuneración del empleado oficial, estará constituida por los siguientes factores cuando se trate de empleados del orden nacional: asignación básica; gastos de representación, primas de antigüedad, técnica, ascensional y de capacitación; dominicales y feriados; horas extras; bonificación por servicios prestados; y trabajo suplementario o realizado en jornada nocturna o en día descanso obligatorio. En todo caso, las pensiones de los empleados oficiales de cualquier orden, siempre se liquidarán sobre los mismos factores que hayan servido de base para calcular los aportes.

El Tribunal revocó la sentencia recurrida y ordenó reliquidar la pensión hasta llegar al monto del 75%.

4.2.6. Sala Sexta

Como en las Salas anteriores, la Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho es la acción más recurrida. En esta Sala Sexta, con ponencia del magistrado Luis Javier Rosero Villota, contabilizaron 35 fallos, en segunda instancia. En su gran mayoría las acciones se dirigieron en contra de la Caja Nacional De Previsión Social - CAJANAL EICE en Liquidación y la Caja De Sueldos De Retiro De La Policía Nacional; y en forma minoritaria las acciones de Nulidad y Electoral. La reliquidación de pensiones otorgadas sin la plena observancia de los derechos adquiridos por los trabajadores del sector público fue la pretensión más elevada. En ese respecto, la sala falló afirmando que la liquidación de dichas pensiones de trabajadores del sector público del nivel nacional, debe contemplar todos los factores salariales que se hayan previsto para liquidar aportes al sistema de seguridad social.

CONCLUSIONES

- La investigación logró impulsar el quehacer de la educación superior especializada, hacia el estudio de la evolución de la jurisprudencia contencioso administrativa local. Este estudio permitió la fluidez del conocimiento jurídico local, desde la historia al presente, lo que permite pensar en la exploración de una importante huella a seguir, para perdurar como sociedad y como una manera de trascender hacia ambientes globales, en cuanto a la construcción de conocimiento y desarrollo del derecho administrativo.
- En el proceso de aprendizaje, se profundizó en la jurisprudencia del Tribunal Contencioso de Nariño, en los periodos indicado a lo largo del trabajo; logrando una comprensión integral de su contenido, al realizar la tarea de estructurar el contexto histórico, donde ubicar, los importantes hallazgos de la memoria histórica, social, humana y que reposa en los archivos del Tribunal Administrativo de Nariño.
- En los diversos fallos emanados por el Tribunal Contencioso Administrativo de Nariño desde los años de 1.914 hasta 1.921, se observan los retos propios de una institución jurídica de la periferia nacional: resumidos en la necesidad de mantener la institucionalidad jurídica en la medida de lo posible y satisfacer la demanda de la actividad judicial acorde a los factores reales de poder local. En su actividad judicial la herramienta predilecta es la ley no por falta de razonamiento intelectual o investigación, sino por ser ese el espíritu de aquel tiempo, donde se daba a cada caso la decisión sujeta a derecho, privilegiando en la argumentación el principio de legalidad, y mencionando también, los de igualdad y debido proceso. Consecuencia de ello, son las pocas referencias jurisprudenciales nacionales y

doctrinarias colombianas o foráneas. Lastimosamente, fuera de los documentos recuperados con la investigación, no existen referencias de su actividad en otros ámbitos académicos ni judiciales.

- Comparativamente, los dos periodos investigados de funcionamiento del Tribunal destaca su evolución, en la ampliación de su *cobertura jurídica*, ya sea en virtud de los caminos tomados por el ordenamiento jurídico del Estado, que, insiste en satisfacer las necesidades sociales; porque los ciudadanos acuden numerosamente a esta jurisdicción, porque precisamente, esas necesidades no son satisfechas por desatenciones del sector público, o por, el crecimiento del Estado y su gigantismo, debido a la creación constante de nuevas instituciones, a nivel nacional, departamental y municipal. Todo lo anterior implica una mayor demanda de administración de justicia en materia administrativa, que. Genera, un crecimiento del órgano colegiado en sí, y en la producción jurisprudencial, lo que conlleva a repensar el derecho tantas veces como sea necesario, y mejorarlo hasta alcanzar el mayor nivel de eficacia institucional.
- Son significativas, en la actualidad, las referencias a la jurisprudencia emanada del Consejo de Estado, de la Corte Constitucional e incluso de la Jurisprudencia Internacional. En los fallos proferidos de cada una de las Salas de Decisión del Tribunal Contencioso Administrativo de Nariño, como en la mayor parte de actividades, la influencia del desarrollo tecnológico que permite la consulta inmediata de novedades jurisprudenciales y doctrinarias. La velocidad de la información, el carácter cosmopolita de ésta, y los métodos consumistas con los que se maneja, construyen el ambiente social donde se desarrolla la actividad contemporánea del Tribunal Contencioso Administrativo de Nariño.
- La acción más invocada era la denominada “Acción de Nulidad”. En el primer periodo de actividad del Tribunal, al encontrarse entendida de

una manera bastante amplia, era recurrida cada vez que se precisaba demandar la actuación del Estado, sin importar el alcance de la situación. Ya institucionalizada la acción de “Nulidad y Restablecimiento del Derecho”, en la actualidad, es la más utilizada.

RECOMENDACIONES

Por lo constatado en el desarrollo de este trabajo investigativo, se puede asegurar, que tanto las autoridades Departamentales, Municipales, judiciales, administrativas y/o Académicas prestan poco interés por los documentos de vieja data, lo cual es un error craso. Los archivos existentes, no se toman como documentos históricos, sino como meros radicadores cuya utilidad ya paso, y ahora están abandonados a su suerte.

La investigación permitió ver que en sus páginas existen, más que simples anotaciones, verdaderas piezas jurídicas con las que se resolvieron casos concretos, reales y sentidos de una época pretérita, que si no se rescatan se corre el riesgo que se pierdan para siempre en el olvido. Esos documentos contienen la invaluable memoria de la sociedad, que permiten reconstruir identidades, establecer divergencias y plantear alternativas de construcción de conocimiento, singulares y pertinentes para el medio social local.

Por lo tanto se recomienda la recuperación de los archivos, y su sistematización para instar y facilitar, en el futuro, investigaciones al respecto. Esas tareas se hacen imperativas, a fin de que su contenido no se pierda entre el moho y los microorganismos que los carcomen.

BIBLIOGRAFIA

ALCALDÍA DE PASTO "Pasto Auténtico y Contemporáneo", Visión Creativa, San Juan de Pasto. 2008.

BARNES Vásquez, Javier (Coord.). La justicia administrativa en el derecho comparado. Editorial Civitas S.A., Madrid, 1993.

BENOIT, Francis Paul. El derecho administrativo francés. Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1977

CLARKE ADAMS, John. El derecho administrativo norteamericano. Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1964. 103 p.

COLOMBIA. ¹ Consejo de Estado, Sentencia 2589 junio 12/2003.M.P. Ana Margarita Olaya Forero.

COLOMBIA. Consejo de Estado, Sentencia de la Sala Plena de Agosto 10 de 1.996, ponencia del Doctor Daniel Suarez Hernández.

COLOMBIA. Consejo de Estado, Sección Segunda. Sentencia del 22 de febrero de 2007. Ponente Dr. Jesús María Lemus Bustamante. Expediente 25000-23-25-000-2001-05808-01(6408-05)

COLOMBIA. Consejo de Estado, Sentencia de Agosto 10 de 1961, con ponencia de Carlos Gustavo Arrieta Alandete

COLOMBIA. Consejo de Estado, sentencia de 15 de noviembre de 1990 (Expediente. 2339)

COLOMBIA. Corte Constitucional, Sentencia No. C-199 de 1997

COLOMBIA. Corte Constitucional Sentencia C-147/97 M.P., Antonio Barrera Carbonell. En <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/>

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-426 de 1994. <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/>

COLOMBIA. Corte Constitucional, Sentencia C-513 de 1.994. <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/>

COLOMBIA. Corte Constitucional, en Sentencia C-513 de 1994 M.P. Dr. Antonio Barrera Carbonell.

COLOMBIA. Ley 546 de 1971. En www.derechocolombiano.com

CORDERO LOZANO, Fernando. El procedimiento abreviado en la nueva Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa. Ed. electrónica: <http://www.filosofiyderecho.com/edea/2001/numero1/abreviado.htm>

CHÁVEZ, Milciades. El Desarrollo de Nariño y su Universidad. Ediciones Edinar, Pasto, 1978.

ESPAÑA. Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Ed. electrónica: <http://www.derechopublico.org/>

ESPAÑA. Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso - Administrativa. Ed. electrónica: <http://www.igsap.map.es/cia/dispo/L29-98.htm>

ESPAÑA. Constitución de 1978. Ed. electrónica:
<http://alcazaba.unex.es/constitucion/>

GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo, Curso de Derecho Administrativo, tomo II, pág. 140 y 141, Editorial Civitas, Madrid, España, 1992.

HENAO HIDRON, Javier. Panorama del Derecho Constitucional Colombiano. Bogotá: Temis, 1992.

INSTITUTO ANDINO DE ARTES POPULARES. Pasto 450 años de historia y cultura. Ediciones Iadap. Pasto, 1988.

INSTITUTO ARCHIVO MUNICIPAL DE PASTO. Fondo Gobernación, Caja 12.

JORDANO FRAGA, Jesús. Nulidad de los actos administrativos y derechos fundamentales. Marcial Pons, Madrid, 1997 Ubicación: Biblioteca del Congreso Nacional (BCN) - Sede Valparaíso

LOPEZ MEDINA, Diego. El Derecho de los Jueces": Bogotá: Temis, 1992

MODERNE. F. La justicia administrativa en Francia (II) Proceso, técnicas de control, ejecución de sentencias.
<http://www.filosofiyderecho.com/edea/2001/numero1/abreviado.htm>

PIEDRAHITA RESTREPO, CARLOS. Constituciones Políticas Nacionales de Colombia. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1995.

SACHICA, LUIS CARLOS. La Constitución colombiana. Cien años haciéndose. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1982.

STEWART, Richard B. La justicia administrativa en Estados Unidos. En: BARNES Vásquez, Javier (Coord.). La justicia administrativa en el derecho comparado. Ed. Civitas S.A., Madrid, 1993.

TASCON, LUIS ENRIQUE. Historia del derecho constitucional colombiano. Pereira: Litoalfa, 2000.

VILA, Iván. Nuevo Derecho Constitucional. Ediciones jurídicas Gustavo Ibáñez Bogotá 2002

VIDAL PERDOMO, JAIME. Derecho Constitucional General. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1992.

ZUÑIGA, Eduardo. Nariño, cultura e ideología. Universidad de Nariño, Gobernación de Nariño, Alcaldía Municipal de Pasto, Fundación para la Investigación y el Desarrollo de Nariño, 2002

<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/>

<http://www.filosofiyderecho.com/edea/2001/numero1/abreviado.htm>

www.france-asso.com/ades/dossiers/eau/jurisclasseur..html).

www.dane.org.gov

<https://docs.google.com/viewer?a=v&pid=gmail&attid=0.2&thid=12e7c416585071a5&mt=application/pdf&url=https://mail.google.com/mail/?ui%3D2%26ik%3Db9c4feae5c%26view%3Datt%26th%3D12e7c416585071a5%26attid%3D0.2%26disp%3Dsafe%26zw&sig=AHIEtbSFTu3p4mDO6u6IN5MzYyfyf3zPr4A>

ANEXOS

1. Ficha de captura de datos

UNIVERSIDAD DE NARIÑO

ESPECIALIZACION EN DERECHO ADMINISTRATIVO

INVESTIGACION: EVOLUCION JURISPRUDENCIAL TRIBUNAL

ADMINISTRATIVO DE NARIÑO

FICHA CAPTURA DE DATOS

LIBRO _____ AÑO _____

SENTENCIA _____

FECHA _____

DEMANDANTE _____

DEMANDADO _____

ACCION _____

MAGISTRADO _____

PONENTE _____

HECHOS

PRETENSIONES

NORMAS JURIDICAS INVOCADAS

TESIS DEMANDANTE

TESIS DEMANDADA

DECISION

ARGUMENTOS DE LA DECISION

SALVAMENTO DE VOTO O ACLARACION

MAGISTRADO _____

ARGUMENTOS

DATOS HISTORICO/ JURIDICOS ESPECIALES
