

**GUSTAVO PENAGOS**  
Profesor Titular de Derecho Administrativo

# EL CONSEJO DE ESTADO DE FRANCIA

**Origen del Derecho Administrativo  
en el Mundo**



**EDICIONES LIBRERIA DEL PROFESIONAL**

# INDICE GENERAL

## CAPITULO I

### ORIGEN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO EN LA MAS REMOTA ANTIGUEDAD

1.-	ORIGEN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO EN EL MUNDO .....	3
1.-1.	La Administración en los Antiguos Estados Orientales .....	4
2.-	ADMINISTRACION INTEGRADA EN GRECIA .....	5
3.-	LA CONCEPCION DEL DERECHO ADMINISTRATIVO EN LOS ANTI- GUOS ROMANOS .....	7
4.-	EL DERECHO ADMINISTRATIVO DURANTE; — La Monarquía, — La República — Y el Imperio en la Epoca Romana .....	8
5.-	LA POTESTAD DE LA ADMINISTRACION MODERNA ENCUENTRA SU ORIGEN EN EL ANTIGUO DERECHO ROMANO .....	13
6.-	LA CONCEPCION ADMINISTRATIVA DURANTE LA EDAD MEDIA ...	15
7.-	EN LA EDAD MEDIA SE ORIGINO UN DERECHO ABSOLUTO .....	17

## CAPITULO II

### EL CONSILIUM PRINCIPIS ANTECEDENTE ROMANO DEL CONSEJO DE ESTADO FRANCES

1.-	EL CONSILIUM PRINCIPIS ANTECEDENTE ROMANO DEL CONSEJO DE ESTADO FRANCES .....	21
2.-	LAS ATRIBUCIONES DEL CONSILIUM .....	22
3.-	EL CONSEJO DEL REY .....	23
4.-	LA CORTE DE CUENTAS .....	23
5.-	EL GRAN CONSEJO .....	24
6.-	PRIMERAS NOCIONES DE ADMINISTRACION Y CONTENCIOSO AD- MINISTRATIVO .....	24

## CAPITULO III

**CAUSAS MOTIVADORAS DE LAS MODIFICACIONES Y NUEVAS  
ESTRUCTURAS DEL CONSEJO DE ESTADO EN EL ANTIGUO  
RÉGIMEN  
— JUSTICIA RETENIDA —**

1.-	CAUSAS MOTIVADORAS DE LAS MODIFICACIONES Y NUEVAS ESTRUCTURAS DEL CONSEJO DE ESTADO EN EL ANTIGUO RÉGIMEN .....	29
2.-	EVOLUCION HISTÓRICA DEL CONSEJO DE ESTADO FRANCES	30
3.-	EL CONSEJO DE ESTADO EN EL RÉGIMEN ANTIGUO-ANTES DE LA REVOLUCION FRANCESA .....	31
4.-	EL CONSEJO DEL REY DURANTE LAS DINASTIAS DE LOS CAPETOS Y DE LOS VALOIS .....	32
5.-	CALIDADES EXIGIDAS A LOS ANTIGUOS CONSEJEROS DEL REY ...	32
6.-	ORGANIZACION JUDICIAL Y ADMINISTRATIVA DE FRANCIA HASTA EL FIN DEL REINADO DE LUIS XII .....	34
7.-	ESTRUCTURA INTERNA DEL CONSEJO Y CLASIFICACION DE LOS CONSEJEROS .....	35
8.-	ORIGEN HISTORICO DE LOS MAITRES DES REQUETES: AÑO DE 1566 .....	36
9.-	ORIGEN DE LAS SECCIONES DEL CONSEJO DE ESTADO .....	37
10.-	INFLUENCIA DEL CARDENAL RICHELIEU EN EL CONSEJO DE ESTADO .....	38
11.-	EL CONSEJO DE ESTADO ADQUIERE SU MAYOR ESPLENDOR EN EL REINADO DE LUIS XIV .....	39
12.-	DOMICILIO DE LOS CONSEJEROS SEGUN LA ORDENANZA DE 27 DE MAYO DE 1413 .....	41
13.-	CARACTERISTICAS DEL CONSEJO DEL REY VISPERAS DE LA REVOLUCION FRANCESA .....	42

## CAPITULO IV

**APORTES FILOSOFICOS Y POLITICOS DE LA REVOLUCION  
FRANCESA EN LA ESTRUCTURA Y ORGANIZACION DEL  
CONSEJO DE ESTADO**

1.-	APORTES FILOSOFICOS Y POLITICOS DE LA REVOLUCION FRANCESA EN LA ESTRUCTURA Y ORGANIZACION DEL CONSEJO DE ESTADO .....	47
2.-	EL ORIGEN DE LOS CONSEJOS DE GABINETE .....	48
3.-	EN EL ANTIGUO RÉGIMEN SE CONFUNDIA LA JUSTICIA CON LA ADMINISTRACION .....	48
4.-	LA EPOCA REVOLUCIONARIA .....	48
5.-	LA REVOLUCION FRANCESA COMO SINTOMA DE RESISTENCIA A LOS ANTIGUOS CUERPOS JUDICIALES .....	49
6.-	CARACTERISTICAS Y PROYECCION DE LA REVOLUCION FRANCESA .....	49

7.-	LA REVOLUCION FRANCESA Y EL CONSEJO DE ESTADO .....	53
8.-	LA PROCLAMACION DEL PRINCIPIO DE LA SEPARACION DE AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS Y JUDICIALES .....	54
9.-	DESCONFIANZA DE LOS REVOLUCIONARIOS EN LOS TRIBUNALES .....	57

## CAPITULO V

### EL CONSEJO DE ESTADO FRANCES DURANTE EL CONSULADO Y EL IMPERIO

1.-	EL CONSEJO DE ESTADO FRANCES DURANTE EL CONSULADO Y EL IMPERIO .....	61
2.-	LOS FACTORES DE LA EVOLUCION DEL AÑO VIII DE LA REVOLUCION .....	62
3.-	RESULTADOS DE LA TRANSFORMACION DEL DERECHO ADMINISTRATIVO DESPUES DE LA REVOLUCION FRANCESA .....	64
4.-	DESDE LA EPOCA DEL CONSULADO EL CONSEJO DE ESTADO TIENE UNA DOBLE MISION —Es Consejero Técnico del Gobierno, y — Resuelve los Litigios que enfrentan un particular con la administración ...	66
5.-	EL PERSONAL DEL CONSEJO DE ESTADO DURANTE EL CONSULADO Y EL IMPERIO Consejeros-Maitres des Requêtes y Auditores. ....	67
6.-	ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DEL CONSEJO DE ESTADO DURANTE EL CONSULADO Y EL IMPERIO .....	68
7.-	INICIACION DE LA EPOCA DE ESPLENDOR DEL CONSEJO DE ESTADO .....	68
8.-	LA FUNCION JURISDICCIONAL DEL CONSEJO DE ESTADO DURANTE EL CONSULADO Y EL IMPERIO .....	69
9.-	EL CONSEJO DE ESTADO FUE CREADO PARA DEFENDER LA ADMINISTRACION .....	70

## CAPITULO VI

### EL CONSEJO DE ESTADO DESPUES DE LA CAIDA DEL EMPERADOR NAPOLEON BONAPARTE

1.-	EL CONSEJO DE ESTADO DESPUES DE LA CAIDA DEL EMPERADOR NAPOLEON BONAPARTE .....	75
2.-	LA RESTAURACION .....	75
3.-	LA APARICION DE LA TEORIA DE LOS ACTOS POLITICOS-1815 .....	77
4.-	LA APLICACION DE LA TEORIA DE LOS ACTOS POLITICOS CREADA POR LA JURISPRUDENCIA EN LA EPOCA DE LA RESTAURACION SUSCITO LA ARBITRARIEDAD POLITICA .....	80
5.-	LOS COMISARIOS DE GOBIERNO .....	82
6.-	LA JUSTICIA RETENIDA .....	83

7.-	LA JUSTICIA DELEGADA -1849 a 1851-. LEY DE 3 DE MARZO DE 1849	84
8.-	EL SEGUNDO IMPERIO Y SU INFLUENCIA EN EL CONSEJO DE ESTADO DE FRANCIA .....	85
9.-	LOS AÑOS DE 1860 a 1870 .....	85
10.-	MOMENTO EN EL CUAL EL CONSEJO DE ESTADO ALCANZA SU FISONOMIA DEFINITIVA-LEY DE 24 DE MAYO DE 1872 .....	86
11.-	EL CONSEJO DE ESTADO FRANCES JUEZ DE ATRIBUCION .....	86
12.-	EL CONSEJO DE ESTADO ES PERSEGUIDO E INCOMPRENDIDO .....	87
13.-	PERSONAS QUE INTEGRAN EL CONSEJO DE ESTADO DE FRANCIA .....	88

## CAPITULO VII

### ESTABILIDAD E INDEPENDENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO DE FRANCIA

1.-	ESTABILIDAD E INDEPENDENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO DE FRANCIA .....	93
2.-	SELECCION Y ASCENSO EN EL CONSEJO DE ESTADO FRANCES .....	93
3.-	PROTECCION DE LA CARRERA JUDICIAL EN EL CONSEJO DE ESTADO .....	94
4.-	DIVERSOS MEDIOS PARA RECLUTAR EL PERSONAL DEL CONSEJO DE ESTADO FRANCES .....	95
5.-	EL PERSONAL DEL CONSEJO DE ESTADO LE DA CREDIBILIDAD ANTE LA OPINION NACIONAL E INTERNACIONAL .....	97
6.-	ANTECEDENTE HISTORICO DEL PERSONAL DEL CONSEJO DE ESTADO FRANCES .....	98
7.-	LA PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO DE FRANCIA .....	99
8.-	LA PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO LA EJERCE EL VICEPRESIDENTE, SIENDO EL TITULAR EL PRIMER MINISTRO .....	100

## CAPITULO VIII

### CARACTERISTICAS GENERALES DE LA ORGANIZACION DE LA JURISPRUDENCIA ADMINISTRATIVA EN FRANCIA

1.-	LA JURISDICCION ADMINISTRATIVA EN FRANCIA .....	105
2.-	CARACTERISTICAS GENERALES DE LA ORGANIZACION DE LA JURISDICCION ADMINISTRATIVA EN FRANCIA .....	105
3.-	EN FRANCIA LOS CONSEJEROS SON JUECES Y CONSEJEROS ADMINISTRATIVOS .....	107
4.-	ESTRUCTURA JURIDICA DEL CONSEJO DE ESTADO FRANCES .....	107
5.-	ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DEL CONSEJO DE ESTADO FRANCES .....	108
6.-	REPARTICION DEL PERSONAL ENTRE LAS SECCIONES ADMINISTRATIVAS Y CONTENCIOSAS DEL CONSEJO DE ESTADO FRANCES .....	109
7.-	LAS SECCIONES ADMINISTRATIVAS DEL CONSEJO DE ESTADO FRANCES .....	110

## CAPITULO IX

LA FUNCION CONSULTIVA DEL  
CONSEJO DE ESTADO FRANCES

1.-	LAS CONSULTAS SON LAS PRINCIPALES FUNCIONES ADMINISTRATIVAS DEL CONSEJO DE ESTADO FRANCES .....	115
	1.-A) En Materia Legislativa .....	115
	1.-B) En Materia Reglamentaria .....	115
	1.-C) En Materia Administrativa .....	116
2.-	ENUMERACION DE LAS ATRIBUCIONES DEL CONSEJO DE ESTADO FRANCES COMO CONSEJERO DE GOBIERNO .....	116
3.-	NATURALEZA JURIDICA Y ALCANCE DE LOS CONCEPTOS EMITIDOS POR EL CONSEJO DE ESTADO FRANCES .....	119
4.-	CARACTERISTICAS DE LOS DICTAMENES DEL CONSEJO DE ESTADO FRANCES .....	120
5.-	CASOS EN QUE LA FUNCION CONSULTIVA DEL CONSEJO DE ESTADO FRANCES ES OBLIGATORIA .....	122
6.-	DEBERIA SER INDEPENDIENTE LA FUNCION CONSULTIVA EN RELACION CON EL CONSEJO DE ESTADO COMO JUEZ DE LA ADMINISTRACION .....	122
7.-	ALCANCES DE LA CONSULTA DEL CONSEJO DE ESTADO EN LA ELABORACION DE LEYES Y DECRETOS .....	123
8.-	ANTECEDENTE HISTORICO DE LAS CONSULTAS .....	123
9.-	CAMPO DE APLICACION Y EL PROCESO DE LA CONSULTA DEL CONSEJO DE ESTADO EN MATERIA DE LEYES Y DECRETOS .....	126
	9.-A) El campo de la consulta obligatoria del Consejo de Estado .....	126
	9.-B) La obligación de consultar al Consejo de Estado en materia de decretos .....	130
	9.-C) La influencia de los trabajos del Consejo de Estado en materia consultiva .....	138

## CAPITULO X

FUNCION JURISDICCIONAL DEL  
CONSEJO DE ESTADO DE FRANCIA

1.-	LA FUNCION JURISDICCIONAL DEL CONSEJO DE ESTADO DE FRANCIA .....	153
2.-	A QUIEN CORRESPONDE PROFERIR LOS FALLOS .....	153
3.-	LA REFORMA DEL CONSEJO DE ESTADO DE FRANCIA EN 1963 .....	154
4.-	ATRIBUCIONES JURISDICCIONALES DEL CONSEJO DE ESTADO FRANCES .....	156
	4.-1. En primera y última instancia .....	157
	4.-2. En apelación .....	159
	4.-3. El Consejo de Estado como juez de casación .....	159
	4.-4. Corte Suprema del orden Administrativo .....	160

5.-	EL CONSEJO DE ESTADO DE FRANCIA JUEZ DE LA ADMINISTRACION Y GARANTE DE LA LIBERTAD DE LOS CIUDADANOS EN EL ESTADO MODERNO .....	162
-----	---	-----

## CAPITULO XI

### LA DUALIDAD DE JURISDICCIONES

1.-	LA DUALIDAD DE JURISDICCIONES .....	179
2.-	ORIGEN HISTORICO DE LA DUALIDAD DE JURISDICCIONES EN FRANCIA .....	180
3.-	JUSTIFICACION DE LA DUALIDAD DE JURISDICCIONES .....	182
4.-	LA ESPECIALIZACION DE LOS JUECES EXIGE LA EXISTENCIA DE LA DUALIDAD DE JURISDICCIONES .....	183
5.-	APARICION DE LA DISTINCION ENTRE FUNCIONES ADMINISTRATIVAS Y JURISDICCIONALES .....	184
6.-	EL CONSEJO DEL REY SE ESPECIALIZA EN FUNCIONES JURISDICCIONALES .....	185
7.-	LA DUALIDAD DE JURISDICCIONES NACIO BAJO LA MONARQUIA ..	187
8.-	EN EL EDICTO DE SAN GERMAN DE FEBRERO DE 1641 SE PROCLAMO EL PRINCIPIO DE AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS Y JUDICIALES ..	187
9.-	EL CARDENAL RICHELIEU INFLUYO PARA QUE SE ESTABLECIERA FORMALMENTE LA SEPARACION DE AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS Y JUDICIALES .....	188
10.-	LA DUALIDAD DE JURISDICCIONES SE AFIRMA GRACIAS A LA OBRA DE LA REVOLUCION .....	189
11.-	LA DUALIDAD DE JURISDICCIONES EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO FRANCES MODERNO .....	191

## CAPITULO XII

### EL TRIBUNAL DE CONFLICTOS DE FRANCIA

#### — LOS CONFLICTOS DE COMPETENCIAS —

1.-	LOS CONFLICTOS DE COMPETENCIAS .....	195
2.-	LA IMPORTANCIA DEL TRIBUNAL DE CONFLICTOS .....	196
3.-	COMPOSICION DEL TRIBUNAL DE CONFLICTOS DE FRANCIA .....	199
	3.-1. Funcionamiento del tribunal de conflictos .....	200
4.-	ATRIBUCIONES DEL TRIBUNAL DE CONFLICTOS .....	201
5.-	DECISION DE CONFLICTOS POSITIVOS DE COMPETENCIAS .....	202
6.-	PROCEDIMIENTO PARA PRESENTAR EL CONFLICTO POSITIVO DE COMPETENCIAS .....	203
7.-	FALLO DEL CONFLICTO POSITIVO DE COMPETENCIAS .....	205
8.-	CONFLICTO NEGATIVO DE COMPETENCIAS .....	205
9.-	REENVIO AL TRIBUNAL DE CONFLICTOS DIVERGENCIAS DE COM-	

PETENCIAS EN LAS JURISDICCIONES SUPREMAS .....	207
10.- EL TRIBUNAL DE CONFLICTOS DEFINE A QUIEN CORRESPONDE LA COMPETENCIA, PERO NO INTERVIENE SOBRE EL FONDO DE LA CONTROVERSIA .....	209
11.- ELEMENTOS INDISPENSABLES PARA PODER RECURRIR ANTE EL TRIBUNAL DE CONFLICTOS DE FRANCIA .....	210
12.- PLAZO EN EL CUAL SE DEBE DAR LA SOLUCION AL CONFLICTO DE COMPETENCIAS .....	211

## CAPITULO XIII

### FALLOS DEL CONSEJO DE ESTADO Y DEL TRIBUNAL DE CONFLICTOS FUENTE UNIVERSAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

1.- LA JURISPRUDENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO DE FRANCIA Y DEL TRIBUNAL DE CONFLICTOS FUENTE UNIVERSAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO .....	215
2.- EL FALLO BLANCO DEL TRIBUNAL DE CONFLICTOS DE FEBRERO 8 DE 1873 .....	216
3.- EL FALLO CADOT DEL CONSEJO DE ESTADO DE FRANCIA DE DICIEMBRE 13 DE 1889 .....	221
4.- EL FALLO TERRIER DEL CONSEJO DE ESTADO DE FRANCIA DE FEBRERO 6 DE 1903 .....	223
5.- EL FALLO LABONNE DEL CONSEJO DE ESTADO DE FRANCIA DE AGOSTO 8 DE 1919 .....	227
6.- FALLO DEL TRIBUNAL DE CONFLICTOS DE FRANCIA DE ENERO 22 DE 1921: Servicios públicos Industriales y Comerciales- Sociedad Comercial del Oeste Africano- "Bac D'Eloka". .....	230
7.- FALLO JAMART DEL CONSEJO DE ESTADO DE FRANCIA DE FEBRERO 7 DE 1936 .....	235

## CAPITULO XIV

### INFLUENCIA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO FRANCES EN COLOMBIA Y EN EL MUNDO

1.- LA INFLUENCIA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO FRANCES EN COLOMBIA .....	241
2.- EL CONSEJO DE ESTADO DE COLOMBIA CREADO POR EL LIBERTADOR SIMON BOLIVAR A IMAGEN Y SEMEJANZA DEL CONSEJO DE ESTADO FRANCES .....	242
3.- INFLUENCIA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO FRANCES EN EL MUNDO .....	244