

JAIME ORLANDO
SANTOFIMIO GAMBOA

**TRATADO
DE DERECHO
ADMINISTRATIVO**

CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

CONTENIDO

PRESENTACIÓN	19
ABREVIATURAS	21
CAPÍTULO PRIMERO	
CONTROL JURISDICCIONAL. CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO	23
Introducción	25
I. El sistema continental de control a la administración pública.	
Aceptación del contencioso administrativo francés	27
A. El aporte francés: el concepto de lo contencioso administrativo a la luz de la tradición política de <i>juger l'administration c'est encore administrer</i>	28
1. La construcción francesa de los recursos contencioso administrativos	33
a. El recurso de plena jurisdicción	34
b. El recurso por exceso de poder	35
2. La construcción francesa de división del control jurisdiccional sobre la administración. <i>Los órganos judiciales especializados</i>	36
B. El aporte francés: su recepción en otros ordenamientos jurídicos	38
II. Constitución, control y jurisdicción en el Estado de derecho	39
III. La tutela judicial efectiva y el contencioso administrativo	45
IV. Función jurisdiccional contencioso administrativa de control de constitucionalidad y legalidad	47
A. El carácter mixto de la jurisdicción contencioso administrativa en Colombia	48
B. La jurisdicción contencioso administrativa ausente del dogma <i>juger l'administration c'est encore administrer</i>	52
C. La jurisdicción contencioso administrativa. Características	58
1. Lo contencioso administrativo y el proceso	60
2. Lo contencioso administrativo y la garantía de la seguridad jurídica	63
3. Lo contencioso administrativo y la autonomía procesal	64
4. Derecho contencioso administrativo y derecho procesal administrativo	65
5. El carácter rogado de las pretensiones en lo contencioso administrativo	66
6. El carácter compartido del control a la actividad de la administración pública	69
D. Objeto de la jurisdicción contencioso administrativa	70
1. Actos administrativos sujetos a control jurisdiccional contencioso administrativo	74
a. Actos administrativos. Individuales. Generales. Mixtos	75
b. Actos políticos o de gobierno	77

c. Actos disciplinarios, sancionatorios y de control fiscal	79
2. Algunos actos respecto de los cuales se discute su control ante la jurisdicción contencioso administrativa	80
a. Actos en ejercicio de atribución de funciones judiciales de la Dirección Marítima y Portuaria	80
b. Actos en ejercicio de atribución de funciones judiciales de determinadas autoridades administrativas	83
c. Actos de policía	85
d. Actos académicos en entidades de educación pública	92
e. Actos académicos en entidades de educación privada	97
f. Actos de las empresas de servicios públicos domiciliarios	101
3. Actos y otras manifestaciones no sujetos al control jurisdiccional contencioso administrativo. Los actos de trámite. Excepciones	106
4. Control jurisdiccional a la actividad accesoria de los instrumentos de la administración pública	108
a. Control contencioso administrativo de los contratos estatales	108
b. Control de los actos contractuales por la jurisdicción contencioso administrativa. Limitaciones	110
c. Control contencioso administrativo de los contratos de las empresas de servicios públicos domiciliarios	113
d. Contratos de las universidades públicas	119
5. Actos y otras manifestaciones de entidades con funciones administrativas en el derecho nacional	121

CAPÍTULO SEGUNDO

ACCIONES CONTENCIOSO ADMINISTRATIVAS

Introducción

I. Las acciones contencioso administrativas en el derecho colombiano. Conformación y desarrollo	130
II. El contencioso objetivo de constitucionalidad y legalidad	134
A. Acción de nulidad	134
1. Concepto y características de la acción	134
2. Móviles y finalidades de la acción de nulidad	140
a. Evolución de la teoría en el Consejo de Estado	141
b. Posición de la Corte Constitucional	146
c. Posición de la Sala Plena del Consejo de Estado	150
3. Efectos de la sentencia de nulidad	153
4. Algunas modalidades especiales de la acción de nulidad en la legislación colombiana	160
a. Algunas acciones en materia de propiedad industrial	160
b. Acción especial de nulidad del artículo 73 de la Ley 99 de 1993 en materia ambiental	174
c. Acción especial de nulidad de actos administrativos contentivos de carta de naturaleza	174

d.	Acción especial de nulidad del artículo 72 de la Ley 160 de 1994 contra los actos administrativos de adjudicación de baldíos expedidos por el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria –Incora–	175
e.	Acción especial de revisión del artículo 23 de la Ley 135 de 1961 respecto de los actos administrativos de extinción del derecho de dominio	176
f.	Acciones procedentes contra los actos de contenido mixto	178
g.	Acción especial de nulidad contra actos de expropiación urbana ordinaria	178
h.	Acciones especiales de nulidad y de modificación de actos administrativos mineros de carácter ambiental	179
i.	Acción especial de expropiación judicial agraria	180
j.	Acción especial de inexistencia o nulidad de contrato de concesión minera	181
B.	Acción de nulidad por inconstitucionalidad	181
C.	Acción electoral	185
1.	Concepto y naturaleza	185
2.	Causales	188
D.	Acción de definición de competencias administrativas	192
E.	El control objetivo de constitucionalidad sobre los actos departamentales y locales	196
1.	Control objetivo de las ordenanzas departamentales	196
2.	Control objetivo de los actos de los concejos municipales y de los alcaldes	197
3.	Control objetivo de los proyectos de acuerdo municipal	198
iii.	El contencioso subjetivo de constitucionalidad y legalidad	200
A.	Acción de nulidad y restablecimiento del derecho	200
1.	Concepto y características de la acción	200
2.	Móviles y finalidades de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho	205
3.	Efectos de la sentencia de nulidad y restablecimiento del derecho	206
4.	Algunas modalidades especiales de acción de restablecimiento del derecho	207
a.	Acción de nulidad y restablecimiento del derecho del artículo 22.5 de la Ley 80 de 1993	207
b.	Acción especial de carácter subjetivo. Acceso a documentos públicos del artículo 21 de la Ley 57 de 1985. Acción de insistencia	208
c.	Acción especial de nulidad y restablecimiento del derecho contra actos de expropiación urbana ordinaria	209
d.	Acción especial de nulidad y restablecimiento del derecho contra actos de expropiación urbana por vía administrativa	209

B.	Acción de reparación directa	210
1.	Naturaleza y características de la acción	210
2.	Efectos de la sentencia de reparación directa	215
3.	Acción de reparación directa y acción civil	216
4.	Casuística en la configuración de la acción	219
IV.	El contencioso subjetivo de constitucionalidad y legalidad mixto	223
A.	Acción de lesividad	224
B.	Acción referente a controversias contractuales	227
1.	Antecedentes. Concepto y características de la acción	227
2.	Acción contractual subjetiva	230
a.	Declaratoria de existencia del contrato estatal	231
b.	Revisión del contrato estatal	233
c.	Declaratoria de incumplimiento, terminación o resolución del contrato	235
d.	Pretensión de cumplimiento e indemnización de perjuicios	239
e.	Pretensiones derivadas de los actos administrativos precontractuales y contractuales. Acciones procedentes. Algunos casos específicos. Multas y declaratoria de siniestros	244
3.	Acción contractual objetiva	257
a.	Acción contractual estrictamente objetiva. Causales de nulidad absoluta y relativa del contrato estatal. Efectos. Declaratoria mediante terminación por vía administrativa	259
b.	Acción contractual mixta objetiva-subjetiva	279
4.	Caducidad de la acción contractual. Artículo 136.10 CCA	280
a.	Caducidad respecto de litigios o controversias derivadas de los contratos de ejecución instantánea (lit. a art. 136.10 CCA)	284
b.	Caducidad respecto de litigios o controversias derivadas de la liquidación del contrato estatal (lits. b, c y d art. 136.10 CCA)	284
c.	Caducidad para la solicitud de nulidad absoluta y relativa de los contratos estatales (lits. e y f art. 136.10 CCA)	287
d.	Caducidad respecto de actos precontractuales y contractuales (art. 32 Ley 446 de 1998 en concordancia con el 136.10)	289
e.	Acción contractual de responsabilidad	291
5.	Procesos ejecutivos derivados de la acción contractual	292
V.	El control por la vía de excepción en la jurisdicción contencioso administrativa	294
VI.	Las controversias contractuales ante la justicia arbitral	296
A.	El arbitramento y la conformación de tribunales frente a las diferencias surgidas de los contratos estatales	297
B.	Características del arbitramento frente a litigios derivados del contrato estatal	301
C.	El pacto arbitral y sus modalidades en los contratos estatales	304
D.	El laudo arbitral. Recurso de anulación. Causales	306
E.	El carácter restrictivo de la violación al debido proceso como causal de anulación de los laudos arbitrales	320

F. La caducidad de la acción relativa a controversias contractuales ante la justicia arbitral	323
G. Arbitramento o pericia técnica	323
H. Solución de diferencias contractuales ante tercero institucional	324
CAPÍTULO TERCERO	
ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE	
LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA	
Introducción	325
I. Consejo de Estado	327
A. Consejo de Estado. Integración, organización, funciones	328
1. Composición del Consejo de Estado	333
2. Conformación y atribuciones de las dependencias del Consejo de Estado	338
a. Sala Plena del Consejo de Estado	339
b. Sala de lo Contencioso Administrativo y de sus secciones y subsecciones	339
c. Sala de Consulta y Servicio Civil	348
B. Consejo de Estado, competencias	350
II. Tribunales administrativos	365
III. Jueces administrativos	382
IV. Ministerio Público	385
V. Reglas relativas a los factores de competencia	389
A. Factor territorial	389
B. Factor cuantía	392
C. Factor de la naturaleza del sujeto	393
CAPÍTULO CUARTO	
EL PROCESO ANTE LA JURISDICCIÓN DE LO	
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. PRESUPUESTOS PROCESALES	
Introducción	395
I. Condiciones de procedibilidad de la acción ante la jurisdicción contencioso administrativa	397
A. La configuración del caso contencioso administrativo dentro del ámbito de la jurisdicción en lo contencioso administrativo	398
B. La interrelación entre el caso y la acción contencioso administrativa. Surgimiento de la pretensión	400
C. Jurisdicción y competencia	401
D. Capacidad jurídica procesal de las partes	402
E. El debido agotamiento de la vía gubernativa	407
F. Firmeza y publicidad del acto administrativo cuando la acción tenga por objeto su impugnación	416
G. Ausencia de caducidad para el debido ejercicio de las acciones contencioso administrativas	417
1. Caducidad de la acción de nulidad	422

2.	Caducidad de la acción de restablecimiento del derecho	423
3.	Caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra actos presuntos	427
4.	Caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra actos de adjudicación de baldíos	429
5.	Caducidad de la acción de revisión de actos de extinción del dominio agrario	430
6.	Caducidad de la acción de expropiación de inmueble agrario	431
7.	Caducidad de la acción de lesividad	432
8.	Caducidad de la acción de reparación directa	433
9.	Caducidad de la acción de repetición	436
10.	Caducidad de las acciones relativas a contratos	437
11.	Caducidad de la acción ejecutiva	438
12.	Caducidad de la acción electoral	441
13.	Caducidad de la acción respecto de bienes imprescriptibles e inajenables	443
14.	Caducidad de la acción contra los actos de extinción del dominio diferentes a los agrarios	444
H.	Agotamiento del trámite de la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad	445
II.	Condiciones de procedibilidad de la demanda ante la jurisdicción contencioso administrativa	449
A.	La demanda ante la jurisdicción contenciosa y su legalidad	450
1.	Designación del juez o tribunal competente de la jurisdicción contencioso administrativa	450
2.	La designación de las partes y de sus representantes	451
a.	La prueba de la existencia y representación de entidades públicas	452
b.	La personalidad jurídica y el problema de la representación	453
c.	Representación de las personas de derecho público. Comparecencia	454
3.	Determinación de la acción y de las pretensiones que correspondan con la misma.	
	Acumulación. Coherencia con la vía gubernativa	458
a.	Alcance del artículo 138 CCA	460
b.	Acumulación de pretensiones y de procesos	464
c.	Coherencia entre las pretensiones y el agotamiento de la vía gubernativa	469
d.	Denuncia del pleito y llamamiento en garantía	470
4.	Los hechos u omisiones que sirvan de fundamento de la acción	470
5.	Los fundamentos de derecho de las pretensiones	471
6.	La petición de pruebas que el demandante pretende hacer valer	475

7. La estimación razonada de la cuantía, cuando sea necesaria para determinar la competencia	476
8. Anexos de la demanda	476
9. La medida cautelar dentro de la demanda contencioso administrativa. La solicitud de suspensión provisional	481
C. Demanda de reconvencción	493

CAPÍTULO QUINTO

EL PROCESO ANTE LA JURISDICCIÓN DE LO

CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. NORMAS COMUNES

Introducción	495
I. Normas comunes al proceso contencioso administrativo.	497
Remisiones al Código de Procedimiento Civil	497
A. Impedimentos y recusaciones de autoridades judiciales y Ministerio Público	498
1. Impedimentos y recusaciones de consejeros, magistrados y jueces	499
2. Impedimentos y recusaciones de los agentes del Ministerio Público	504
B. Nulidades procesales	505
C. Incidentes	510
D. Régimen probatorio	512
E. Las partes plurales dentro del proceso contencioso administrativo.	
Parte coadyuvante, impugnadora, litisconsorcio y los terceros	515
1. Partes singulares y plurales. Integración de los litisconsorcios necesario, facultativo y cuasinecesario	516
2. Parte coadyuvante e impugnadora en las normas especiales del Código Contencioso Administrativo	522
3. Los terceros en el proceso contencioso administrativo conforme a las normas de remisión del Código de Procedimiento Civil	526
a. La intervención adhesiva o coadyuvante	527
b. Intervención <i>ad excludendum</i>	530
c. Denuncia del pleito y llamamiento en garantía	531
F. Audiencias públicas	534
G. Perención del proceso	536
II. Recursos ordinarios y extraordinarios. Consulta	539
A. Recursos ordinarios	541
1. Recurso ordinario de reposición	541
2. Recurso ordinario de súplica	544
3. Recurso ordinario de apelación	545
4. Recurso ordinario de queja	547
B. Recursos extraordinarios	548
1. Recurso extraordinario de revisión	549
2. Recurso extraordinario de súplica	559
C. Grado jurisdiccional de consulta	565

CAPÍTULO SEXTO

EL PROCESO ANTE LA JURISDICCIÓN DE LO CONTENCIOSO

ADMINISTRATIVO. PROCESOS ORDINARIO Y ESPECIALES, Y SENTENCIAS

Introducción	569
I. El proceso ordinario	571
A. Trámite del proceso ordinario en única o primera instancia	571
1. Auto admisorio de la demanda	573
a. Notificación del auto admisorio	573
b. Depósito de los gastos del proceso	574
c. Fijación en lista	578
d. Solicitud de antecedentes	579
e. Pronunciamiento sobre suspensión provisional	580
2. Periodo probatorio	580
3. Traslado para alegar y registro del proyecto. Términos	581
4. Sentencia	583
a. Contenido de la sentencia	584
b. Notificación y eficacia de las sentencias. La cosa juzgada	592
B. Trámite de la segunda instancia ante el Consejo de Estado	604
1. Procedimiento para la apelación de sentencias	604
2. Procedimiento para la apelación de autos	606
II. Procesos especiales	606
A. Conflictos de competencia y jurisdicción	607
1. Procedimiento relativo a los procesos especiales por conflictos de competencias de carácter judicial	607
2. Procedimiento relativo a los procesos especiales por conflictos de jurisdicción	608
B. Procesos electorales	611
1. Legitimidad y causales para la procedencia de la acción electoral	612
2. La demanda electoral y su corrección	621
3. Trámite de la primera instancia	623
a. Admisión de la demanda	623
b. Decreto de pruebas	630
c. Intervención de terceros	631
d. Acumulación de procesos y pretensiones	632
e. Traslado para alegar de conclusión	635
4. Sentencia electoral. Efectos	635
5. Trámite de la segunda instancia	639
C. Procesos ejecutivos	639
1. Procesos ejecutivos por jurisdicción coactiva	641
2. Procesos ejecutivos derivados del contrato estatal	651
3. Procesos ejecutivos derivados de las sentencias	660

CAPÍTULO SÉPTIMO

LAS ACCIONES CONSTITUCIONALES	663
Introducción. Las acciones constitucionales como instrumentos de la jurisdicción contencioso administrativa	665
I. Acción de tutela	667
A. Generalidades	667
B. Características constitucionales de la acción de tutela	670
C. Procedimiento preferente y sumario	685
D. Actos públicos y particulares	686
E. Acciones u omisiones violadoras	686
F. Orden protectora y garantizadora	687
G. Derechos constitucionales fundamentales	688
H. Modalidades de la acción de tutela	692
I. Medidas provisionales en la acción de tutela. Suspensión provisional	708
J. Competencia y reparto judicial de las acciones de tutela	711
II. Acción de cumplimiento	714
A. Generalidades	714
B. Características constitucionales y legales de la acción de cumplimiento	717
C. Objeto de la acción de cumplimiento	726
D. Finalidad de la acción de cumplimiento	730
E. Sujetos de la acción de cumplimiento	731
F. Aspectos procedimentales de la acción de cumplimiento	733
III. Acciones populares	742
A. Generalidades	742
B. Derechos e intereses colectivos objeto de las acciones populares	747
C. El daño colectivo determinante de la acción popular	751
D. Sujetos de la acción	752
E. Jurisdicción y competencia	755
F. Aspectos relativos a las actuaciones procesales previas a la sentencia	755
G. Pacto de cumplimiento	767
H. Sentencia	769
IV. Acciones de grupo o de clase	774
A. Generalidades	774
B. <i>Derechos e intereses individuales objeto de las acciones de clase. Diferencia con los derechos colectivos de las acciones populares</i>	778
C. El daño individual de los miembros del grupo, determinante de la acción popular	780
D. Sujetos de la acción	781
E. La exigencia legal de la conformación del grupo	782

F. Jurisdicción y competencia	787
G. Aspectos relativos a las actuaciones procesales previas a la sentencia	787
H. Sentencia	790
v. La acción de pérdida de investidura	793
A. Generalidades	793
B. Causales de pérdida de investidura de congresistas	796
C. Trámite de la pérdida de investidura de congresistas	804
D. Recurso extraordinario y especial de revisión	808
E. Pérdida de investidura de diputados, concejales y miembros de juntas administradoras locales	811
 BIBLIOGRAFÍA	 817
 ÍNDICE ONOMÁSTICO	 825
 ÍNDICE DE LEGISLACIÓN Y JURISPRUDENCIA	 831