

WILLIAM RENE PARRA GUTIERREZ
Profesor de la Materia

MANUAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Segunda Edición – Actualizada



EDICIONES LIBRERÍA DEL PROFESIONAL

ÍNDICE GENERAL

INTRODUCCIÓN	VII
--------------------	-----

CAPÍTULO I

BREVES NOCIONES DEL DERECHO PROCESAL

El conflicto de interés	1
Diferencia entre el derecho sustancial y el derecho procesal	1
Objeto del derecho procesa	13

CAPÍTULO II

LA FUNCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA

La función declarativa	6
Función declarativa pura	6
Función declarativa constitutiva	7
Función subsidiaria	7

CAPÍTULO III

DE LA JURISDICCIÓN

Función jurisdiccional en la Carta Política Colombiana	9
--	---

CAPÍTULO IV

LA JURISDICCIÓN ESPECIAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

CAPÍTULO V

DIFERENCIA ENTRE LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA Y LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA

CAPÍTULO VI

LA LEY PROCESAL Y LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA

Acto Administrativo	17
Acto administrativo producido por un particular	19
Los hechos y las omisiones	20
Responsabilidad extracontractual	20
Tipos de responsabilidad	21
Principales postulados de la responsabilidad extracontractual	22
Las operaciones administrativas. acepciones	23
Los contratos de la administración	24
Vías de hecho	29

CAPÍTULO VII

DE LA ACCIÓN

Naturaleza jurídica de las acciones contencioso administrativas	31
a) El auto recurrido	33
b) la índole de la acción propuesta	34
c) La intervención de Andal	36
d) Los interrogantes que deja la demanda	37
Presupuestos para acudir ante la jurisdicción contencioso administrativa	38
Vía gubernativa. Agotamiento	40
Imprudencia de los recursos en vía gubernativa	41
Requisitos de los recursos	41
Silencio administrativo negativo	43

De la caducidad de las acciones contenciosas	44
Acción de nulidad	44
Improcedencia del desistimiento cuando se ejercitan acciones públicas	45
Caducidad y prescripción	47
Caducidad de un acto de ejecución precedido de un acto sancionatorio	47
Caducidad del acto de ejecución, precedido de un acto de carácter general. Supresión de cargos	48
Acción de restablecimiento del derecho	48
Caducidad de un acto presunto	49
Caducidad de un acto notificado que posteriormente se ejecuta	49
Doctrina de los móviles y finalidades	50
Acción de reparación directa	52
Acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra los actos de adjudicación	52
Acción contractual	52
Procedimiento ante el juez administrativo	53
Normas aplicables en la actuación administrativa	54
Procedimientos y procesos en curso	54

CAPÍTULO VIII

PRESUPUESTOS PROCESALES

1. De la competencia	55
Principio de la <i>perpetuatio jurisdictionis</i>	56
Principales factores para determinar la competencia	57
1) Factor objetivo	57
A) Naturaleza del proceso	57
B) Por razón de la cuantía	59
Procesos con cuantía y sin cuantía	59
2) Factor subjetivo	63
3) Factor funcional	63
4) Factor de conexión	64
5) Factor territorial	65
Del fuero	68
2. De la capacidad para ser parte	71
El tercero	73
Las partes procesales y el fallo inhibitorio	74
3. De la capacidad para comparecer al proceso. <i>Ius postulandi</i>	75
4. Demanda en forma	77
a) Designación del tribunal competente	78
b) La designación de las partes y de sus representantes	78
c) Lo que se demanda o se pide (<i>petitum</i>)	79
Acumulación de pretensiones	80
Acumulación de procesos	81
d) Los hechos y omisiones que sirvan de fundamento a la acción	83

La causa para pedir	83
e) Los fundamentos de derecho de las pretensiones	85
f) La petición de pruebas que el demandante pretende hacer valer	86
g) La estimación razonada de la cuantía, cuando sea necesaria para fijar la competencia	88
Las dos instancias y la acción de nulidad y restablecimiento del derecho	88
Individualización de las pretensiones	90
La demanda y sus anexos	92
Normas de alcance no nacional	93
Presentación de la demanda	93
Presentación personal de documentos	94
Inadmisión y corrección de la demanda	95
Falta de competencia y envío del expediente	97
Recursos contra la inadmisión	97

CAPÍTULO IX

PROCEDIMIENTOS

Procedimiento ordinario	99
Regla general	100
Prescripciones especiales dentro de este procedimiento ordinario	100
1. Demanda	100
Solicitud de suspensión provisional	100
Actos contra los que no procede la suspensión provisional de acto acusado	101
Procedencia de la suspensión provisional. Excepción	101
2. Contestación de la demanda	101
Excepciones de fondo	102
Oficiosidad para declarar las excepciones de fondo	102
Las excepciones dilatorias	103
Las excepciones perentorias	103
Intervención de terceros	104
Auto admisorio de la demanda	105
Aclaración o corrección de la demanda	107
3. Término probatorio	107
Pruebas de oficio	108
Perención del proceso	108
Pruebas en segunda instancia	110
Prueba trasladada	110
4. Traslado para alegar de conclusión	111
5. Sentencia	111
Naturaleza jurídica de la sentencia	112
Motivación de la sentencia	112
Aclaración de la sentencia	113
Sentencia inhibitoria	113

Naturaleza jurídica del fallo inhibitorio	114
Sentencia, sustracción de materia	114
En actos de carácter individual	114
En actos de carácter general	114
Sentencia, disposiciones nuevas	115
Condena in genere	116
Sentencias condenatorias. Liquidación	116
El ajuste al valor y la corrección monetaria	117
Indexación o corrección monetaria	117
La indexación laboral y la jurisprudencia del Consejo de Estado, sección 2ª	118
Ajuste al valor y negación de la corrección monetaria	119
Sentencia condenatoria y ajuste al valor en procesos laborales	120
Sentencia, notificación	121
Obligatoriedad de la sentencia	121
Cosa juzgada	122
Cosa juzgada y antiprocesalismo	122
Cosa juzgada y acción de tutela	123
Decaimiento de actos administrativos y sentencia ejecutoriada	124
Sentencia, ejecución	125
Efectividad de condenas contra entidades públicas	125
Sentencia condenatoria y percepción de más de una asignación del tesoro público (artículo 128 C.N.)	125

CAPÍTULO X

PROCESOS ESPECIALES

1. Conflictos de competencia y de jurisdicción	127
a) Conflicto de competencia negativo	127
b) Conflicto de competencia positivo	128
c) Conflictos de jurisdicción	129
2. Procesos de nulidad	129
Cartas de naturaleza	129
3. De los procesos electorales	130
Nulidad de la elección y cancelación de la credencial	130
Individualización del acto acusado	131
Jurisprudencia	131
Corrección de la demanda	132
Causales de nulidad	133
Consecuencias de la nulidad	134
Reparto en el Consejo de Estado	134
Trámite de la demanda	134
Auto admisorio de la demanda	135
Práctica de pruebas	138

Intervención de terceros	139
Desistimiento	140
Término para alegar	140
Acumulación de procesos	140
Causales de acumulación	140
Decisión sobre la acumulación	141
Diligencia de sorteo	141
Término para fallar	141
Sentencia	142
Notificación del fallo	142
Aclaración	142
Práctica de nuevos escrutinios	142
Ejecución de las sentencias	143
Expedición de credenciales	143
Apelación	143
Trámite de la segunda instancia	143
Algunas diferencias entre el contencioso electoral y el contencioso laboral	144
4. De la jurisdicción coactiva	145
Noción	145
Procedimiento	145
Los tribunales administrativos	145
El Consejo de Estado	146
Ley por la cual se establece el procedimiento de pérdida de la investidura de los congresistas	148

CAPÍTULO XI

RECURSO DE INSISTENCIA EN LA SOLITUD DE INFORMACIÓN Y COPIA DE DOCUMENTOS Y DECISIÓN DE LOS TRIBUNALES CONTENCIOSO ADMINISTRATIVOS

Publicidad de los documentos	155
Expedición de copias (L. 57 de 1985)	155
Negación de la consulta o entrada de copias	157
Insistencia en la consulta o en la copia	157
Procedimiento	157

CAPÍTULO XII

MEDIOS DE IMPUGNACIÓN Y CONSULTA

Recursos	159
Reposición	159

Apelación	160
El recurso de apelación no es subsidiario	161
Queja	161
Ordinario de súplica	162
Providencias no recurribles	162
Forma de ingreso del recurso en el proceso	163
Del recurso extraordinario de revisión	165
Procedencia	165
Competencia	167
Interposición	167
Causales	168
Requisitos	169
Caución	170
Trámite	170
Pruebas	170
Sentencia	170
Jurisprudencia	170
Del recurso extraordinario de anulación	170
Del recurso extraordinario de súplica	171
De la fuerza jurídica de la jurisprudencia	174
De la cosa juzgada constitucional	174
De la unificación de la jurisprudencia	177
De la constitucionalidad del recurso de súplica	177
Del acceso igualitario a la administración de justicia	177
Atribuciones del consejo de Estado	178
Procedencia del recurso extraordinario de súplica según la Corte Constitucional	179
a) Doctrina carmelitana	180
b) La jurisprudencia contrariada debe ser de la sala plena (Decreto 2304 de 1989)	180
Improcedencia del recurso	181
Confirmación o infirmación por la Sala Plena del Consejo de Estado respecto de la sentencia suplicada	182
El recurso extraordinario de súplica y la suspensión provisional	182
Principio de preclusión	182
Recursos extraordinarios contra las providencias de la Sala Electoral	183
Consulta	184
Del recurso de anulación contra el laudo arbitral proferido por los Tribunales Arbitramento respecto de los contratos estatales	185
Causales de anulación del laudo	185
Procedimiento	185

CAPÍTULO XIII

DE LAS ACCIONES BAJO LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991

Acción de tutela	187
------------------------	-----

Noción	187
Jurisprudencia	188
Acción de cumplimiento	189
Jurisprudencia	190
Competencia del Consejo de Estado para asumir el conocimiento del asunto	190
Acciones populares	191
Acciones para propugnar por la integridad del orden jurídico	191

CAPÍTULO XIV

LOS CONTRATOS ESTATALES Y LA ACCIÓN CONTRACTUAL

Acto jurídico	193
Acto Jurídico unilateral y bilateral	193
Las convenciones y los contratos	194
El consentimiento	195
La licitación. Procedimiento	195
Actos separables. Situación precontractual	196
Los pliegos	196
Avisos publicitarios	197
Audiencia	197
Plazo de la licitación	197
Las propuestas	198
El consorcio	198
La unión temporal	199
Preselección, publicidad y transparencia	200
La adjudicación	201
Acciones contenciosas que deben invocar en la demanda contra los actos administrativos, según que ellos se profieran en la etapa precontractual o en la etapa contractual	203
Acción de nulidad y restablecimiento del derecho, y acción contractual	203

LA NUEVA CONCEPCIÓN DOCTRINAL DE LA LEY 80 DE 1993 “ESTATUTO GENERAL DE CONTRATACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA”

La nueva denominación de los contratos de la administración	206
Únicos contratos con cláusulas excepcionales (exorbitantes)	206
Principios básicos de la contratación estatal	207
a) De la transparencia	207
b) De la economía	207
c) De responsabilidad	208
d) De mantenimiento de la ecuación contractual	208

La actuación administrativa	208
Procedimiento y procesos en curso	209
Entidades, servidores y servicios públicos	209
Entidades estatales	209
Servidores públicos	209
Servicios públicos	210
Competencia para dirigir licitaciones o concursos, adjudicar y celebrar contratos estatales	210
Los registros de proponentes	211
Procedimiento licitatorio	211
a) Contratación	211
b) Procedimiento licitatorio	213
1) Elaboración de estudios	214
2) Apertura de la licitación	214
3) Avisos publicitarios de la licitación o concurso	214
4) Audiencia informativa sobre la licitación	215
5) Aclaraciones adicionales	215
6) Realización de los estudios de la propuesta	215
7) Adjudicación o declaratoria de desierta de la licitación	216
8) Adjudicación en audiencia pública	216
9) Suscripción del contrato	217
Contenido del contrato estatal	218
Perfeccionamiento del contrato	219
Ejecución del contrato	219
De la urgencia manifiesta para contratar	219
Revisión de legalidad por parte de la jurisdicción contencioso administrativa	221
Garantías	221
Aprobación y autorización	222
a) De la aprobación	222
b) De la autorización	222
Terminación de los contratos	222
1) Mutuo consentimiento	223
Efectos de la resciliación	223
2) Por causas atribuibles a los contratantes	223
a) Por incumplimiento de la administración	223
b) Por incumplimiento del contratista	225
Caducidad	225
Evento en que hay lugar a declarar la caducidad del contrato	227
Oportunidad para decretar la caducidad del contrato	227
3) Por causas legales	228
a) Muerte del contratista	228
b) Por resolución	229
c) Por extinción del plazo	229
d) Por nulidad del contrato	230
Clases de nulidad	230
Nulidad absoluta	231

Efectos de la nulidad absoluta	231
Nulidad relativa	232
Contratos del Presidente de la República	232
Falta de autorización previa	232
Nulidad parcial	233
Efectos de la nulidad	233
Saneamiento de los vicios de procedimiento o de forma	233
Nulidad por falta de reglamentación sobre contratación directa	233
e) Por terminación unilateral de la administración	234
De la solución a las controversias contractuales	234
1) Solución directa de los conflictos	235
a) Los acuerdos	235
b) La conciliación	235
La conciliación puede ser prejudicial o judicial	236
c) La transacción	236
d) La amigable composición	236
2) La heterocomposición	237
a) El compromiso	237
Tribunal de arbitramento	237
b) Juez natural del contrato	238
Juez competente	238
Minuta ley de contratos	238
Jurisprudencia	240
Ley 80 de 1993	245
Decretos reglamentarios	304
Decreto 679 de 28 de marzo de 1994	304
Decreto 855 de 28 de abril de 1994	314
Decreto 856 de 28 de abril de 1884	323
Diccionario de la Contratación Estatal (Ley 80 de 1993)	330
Jurisprudencia	375

NOVEDADES DE LA DOCTRINA Y DE LA JURISPRUDENCIA

Ineptitud sustantiva de la demanda	427
Caducidad de los actos que reconocen prestaciones periódicas	427
Caducidad de los actos del servicio	428
Ajuste al valor. "INDEXACIÓN"	429
Posibilidad de demandar a una entidad oficial sin personería jurídica, y sin autorización legal para comparecer al proceso por sí sola	431
Sentencia condenatoria y percepción de más de una asignación del tesoro público	431
Proceso de ejecución o cumplimiento y contratos estatales	434
Paso a un empleo de mayor jerarquía sin concurso	434

JURISPRUDENCIA

CONSEJO DE ESTADO 1996

Abuso o desviación de poder. Desmejoramiento laboral en la incorporación por supresión de cargos. Renuncia motivada y no desmentida	435
Requisitos de jubilación y facultad de remoción del empleado	438
Cambio de empleo y pérdida de los derechos de carrera administrativa	439
Compatibilidad entre pensión y sueldo docente del personal de primaria y bachillerato. Incompatibilidad entre pensión y sueldo del personal docente universitario	443
Para acceder a la carrera administrativa se debe tener la condición de nacional colombiano y no extranjero	443
No basta alegar los hechos. Necesidad de probarlos para la prosperidad de la pretensión	444
Protección a la maternidad. Reintegro de la funcionaria retirada ilegalmente	444
Renuncia provocada	446
Debido proceso. Falta del derecho de defensa. La autorización legal para retirar a un funcionario de carrera por conveniencia, debe hacerse saber al empleado para que ejerza su derecho de defensa	447
Fórmula para liquidar la indemnización	450
Jerarquía normativa. Un acuerdo municipal no está subordinado a lo pactado en una convención colectiva	450
Sana crítica. Conducta procesal de la entidad demandada	451
Compatibilidad entre percepción de salario y prestaciones sociales e indemnización cuando ordena el reintegro del empleado retirado del servicio. Cambio jurisprudencial	453
Indexación	458
Exigencias que impiden el derecho de defensa en la vía gubernativa	461
Valor probatorio del testimonio. Sana crítica	462

CONSEJO DE ESTADO 1995

De la indemnización por falla del servicio, no se debe deducir lo percibido en las prestaciones sociales	462
Perención del proceso	464
Acción de Tutela. Espacio público. Protección a las personas que están en situación de indefensión	465
El reemplazo debe reunir los requisitos que exija el manual, y si esto no ocurre puede inferirse que no deseaba el buen servicio público al remover al funcionario	469
Las inhabilidades para ser elegido Contralor están fijadas únicamente en la Constitución Política	470
Contralores. Título profesional	474
Docentes en Comisión Sindical. Inhabilitación electoral	474
Inhabilidades electorales por parentesco	477
Designación de empleados municipales	479
Inhabilidades para ser elegido Alcalde	480

Demanda de Actos Electorales Municipales	484
Contralorías de entidades territoriales	486
Contralorías	487
Carrera Administrativa	487
Responsabilidad Fiscal	489
Reintegro de trabajadores oficiales	499
Supresión del Cargo que desempeñaba	499

CONSEJO DE ESTADO 1994

Prórroga en los antiguos contratos de concesión de hidrocarburos de propiedad Nacional	501
Salvamento de Voto	508
Pensiones Sindicales	512
Enajenación de Inmuebles	513
La transacción en el Derecho Administrativo Laboral. Improcedencia	515
Acciones populares	517
Los derechos de carrera administrativa no son susceptibles de ser renunciados ni objeto de transacción o de compensación por indemnización	518

CONSEJO DE ESTADO 1993

Proceso Electoral: Inhabilidad numeral 3o. artículo 179 C.N.	519
La convalidación de un acto proferido por autoridad incompetente no le hace perder su vicio	520
Causales de revisión	520
Prueba recobrada	521
Al buen funcionario debe asistirle estabilidad en su cargo. No hay buen servicio si el reemplazo carece de estos atributos	522
Acumulación subjetiva de pretensiones. Improcedencia	523

SENTENCIAS CORTE CONSTITUCIONAL

Seguro obligatorio de accidentes de tránsito. Las compañías de seguros que expiden el SOAT prestan un servicio público, por lo cual son sujetos pasivos del derecho de petición.- Sentencia de Tutela. Corte Constitucional. 12 de marzo de 1996.	525
Pago de intereses moratorios. – No aplicación del límite de la usura.– Sentencia del Consejo de Estado, Sección Quinta, del 11 de marzo de 1996	525
Garantía única de cumplimiento.– Exequibilidad del art. 25, num. 19, incs. 2 y 4 de la Ley 80 de 1993.– Sentencia de la Corte Constitucional, Sala Plena, del 18 de abril de 1996.	526
Convenio entre Colombia y Venezuela para la detección, recuperación y devolución de vehículos de transporte terrestre, aéreo y acuático.– Sentencia de la Corte Constitucional, Sala Plena, de abril 18 de 1996	526

Seguridad Social como derecho fundamental de los menores.– Su efectividad no depende de un vínculo previo laboral o prestacional– Sentencia de la Corte Constitucional, Sala Plena, de 9 de febrero de 1996.	527
Exclusión de los servidores públicos de Ecopetrol y sus pensionados del régimen general. Seguridad Social.– Sentencia de la Corte Constitucional, Sala Plena, del 29 de abril de 1996	527
Ley 100 de 1993.– Sistema de Seguridad Social Integral.– Sentencia de la Corte Constitucional. Sala Plena, del 15 de septiembre de 1994	528
Violación al derecho de igualdad en el trabajo	533
Las Leyes Marco	534
Unidad de materia	534
Vigencia del sistema general de riesgos profesionales.– Trabajadores públicos y privados.– Sentencia de la Corte Constitucional, Sala Plena del 8 de febrero de 1996	537
Pensión de invalidez.– Procedencia de la Acción de Tutela.– Sentencia de Tutela de la Corte Constitucional de 24 de marzo de 1995	537
Sistema general de pensiones.– Pensión de invalidez y reubicación laboral.– Sentencia de tutela de la Corte Constitucional del 22 de febrero de 1996.	538
Efecto de la mora en el pago de las cotizaciones.– Obligación del empleador de pagar las cotizaciones al sistema de seguridad social.– Sentencia de Tutela de la Corte Constitucional, del 5 de julio de 1995	539
Prueba de la corrección monetaria para actualización de indemnizaciones laborales	540
Régimen pensional de transición para servidores públicos del nivel territorial	541
Derecho a la pensión de jubilación.– Sentencia de la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, del 6 de febrero de 1996	542
Régimen Jurídico aplicable a los trabajadores de las empresas industriales y comerciales del Estado. Extinción de la calidad de los funcionarios de Seguridad Social	543
Naturaleza Jurídica y Régimen aplicable a los trabajadores del I.S.S.	551

SENTENCIAS CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Obligaciones, Deberes y Cargas procesales	558
Testaferrato	560
Narcotráfico. Testaferro. Competencia	563
Telex, Fax y Telegrama. Necesidad de probar su autoria	566

CONSEJO DE ESTADO 1968, 1991 Y 1992

1991

Legitimación en la causa. Presupuestos procesales. Demanda. Requisitos. Anexos. Poder especial. Presentación	567
Declaratoria de vacancia por abandono del cargo	572

1992

Equilibrio financiero del contrato/ Hecho del príncipe	573
Pliego de condiciones	573
Recurso extraordinario de anulación/ Sentencia Inhibitoria	575
Enriquecimiento sin causa. Aplicación de esta teoría en el caso de cobro indebido de impuestos.	575
Enriquecimiento sin causa. Elementos constitutivos	575

LEY ESTATUTARIA DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA,

No. 0270 del 07 de marzo de 1996

Título 1o. Principios de la Administración de Justicia	578
Título 2o. Estructura general de la Administración de Justicia	579
CAPÍTULO I. De la integración y competencia de la Rama Judicial	579
CAPÍTULO II. Del ejercicio de la función jurisdiccional por las autoridades	580
CAPÍTULO III. De los efectos de las providencias de las autoridades eclesiásticas	582
Título 3o. De las Corporaciones y Despachos Judiciales	582
CAPÍTULO I. De los Órganos de la Jurisdicción Ordinaria	582
CAPÍTULO II. De la investigación y acusación de los delitos de la Fiscalía General de la Nación	585
CAPÍTULO III. De los Órganos de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo	587
CAPÍTULO IV. Jurisdicción Constitucional	591
CAPÍTULO V. Disposiciones comunes	593
CAPÍTULO VI. De la responsabilidad del Estado y de sus Funcionarios y Empleados Oficiales	598
Título 4o. De la administración, gestión y control de la Rama Judicial	599
CAPÍTULO I. De los Organismos de Administración y Control	599
CAPÍTULO II. De la Administración de la Rama Judicial	602
CAPÍTULO III. Del Sistema Nacional de Estadísticas Judiciales	615
CAPÍTULO IV. De la Función Jurisdiccional Disciplinaria	617
CAPÍTULO V. Disposiciones generales	619
Título 5o. Política Criminal	619
CAPÍTULO ÚNICO Del Consejo Superior de la Política Criminal	619
Título 6o. Servidores de la Rama Judicial	619
CAPÍTULO I. Disposiciones Generales	619
CAPÍTULO II. Carrera Judicial	632
CAPÍTULO III. De la capacitación y actualización de los funcionarios y empleados de la Administración de Justicia	638
Título 7o. Del ejercicio de la Función Jurisdiccional por parte del Congreso de la República	638
Diccionario alfabético del C.C.A.	645
Bibliografía	663