

GUSTAVO PENAGOS
Profesor Titular de Derecho Administrativo

CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Actualizado, Concordado,
Jurisprudencia y Comentarios

CUARTA EDICION



EDICIONES LIBRERIA DEL PROFESIONAL

CONTENIDO GENERAL

COMENTARIOS A LAS ULTIMAS REFORMAS DEL CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO (DECRETOS LEYES 957 DE 1988; 2304 Y 2288 DE 1989)

Capítulo I.- Interpretación de las normas de Derecho Público según las Reformas de 1984, 1988 y 1989	1
Capítulo II.- El nuevo Código Contencioso Administrativo — (Decreto 01 de enero 2 de 1984)— Frente a la Jurisprudencia del Consejo de Estado como su fuente Inspiradora	3
1.- El Código Contencioso Administrativo fruto de la jurisprudencia	3
2.- Vigencia de las normas procesales de la Ley 167 de 1941 sobre Código Contencioso Administrativo	4
2.-1.- Remisión obligatoria al Código de Procedimiento Civil	4
3.- Las instituciones procesales	5
4.- Los principios de derecho explicados por la jurisprudencia conservan vigencia y efectividad con el nuevo código	6
5.- El Derecho Procesal Administrativo según la jurisprudencia	6
Capítulo III.- Principios Orientadores del Código Contencioso Administrativo de 1984 ...	7
1.- El nuevo Código Contencioso Administrativo representa un avance para el Derecho Administrativo	7
2.- Objeto de las acciones administrativas	7
3.- Principios orientadores del nuevo Código Contencioso Administrativo ...	8
Capítulo IV.- Explicación del Código Contencioso Administrativo de acuerdo con las Reformas contenidas en el Decreto-Ley 01 de 1984, Ley 30 de 1987, Decretos 0597 de 1988, 2304 y 2288 de 1989	11
1.- Las modificaciones introducidas por el Decreto-Ley 0597 de 1988	11
2.- Modificaciones introducidas por el Decreto-Ley 2304 de 1989	11
Capítulo V.- Organización de la Jurisdicción en lo Contencioso Administrativo (El Consejo de Estado	15
1.- Integración del Consejo de Estado, permanencia y vacantes	15
2.- Integración de las salas del Consejo de Estado	15
3.- Integración y atribuciones de la sala de lo contencioso administrativo	15

Capítulo VI.- Los Tribunales Administrativos	17
1.- Integración de los tribunales administrativos	17
2.- Fiscales ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo	17
Capítulo VII.- Competencias del Consejo de Estado	19
1.- Competencia del Consejo de Estado en única instancia	19
2.- Competencia del Consejo de Estado en segunda instancia	19
Capítulo VIII.- Competencia de los Tribunales Administrativos	21
1.- Competencia de los tribunales administrativos en única instancia	21
Capítulo IX.- Reglas Generales sobre Procedimiento ante la Jurisdicción en lo Contencioso Administrativo	23
1.- Posibilidad de demanda ante la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo contra actos particulares	23
Capítulo X.- La Suspensión Provisional	25
1.- Procedencia de la suspensión provisional	25
Capítulo XI.- El Proceso Administrativo según el Código y las Reformas	27
1.- El procedimiento ordinario	27
2.- Segunda instancia ante el Consejo de Estado	27
Capítulo XII.- Procesos Especiales	29
1.- Conflictos de competencia y de jurisdicción	29
2.- Procesos relativos a contratos y de reparación directa y cumplimiento	29
3.- Procesos de nulidad de cartas de naturaleza	29
4.- Procesos electorales	29
5.- Jurisdicción coactiva	30
Ponencia para Primer Debate al Proyecto de Ley "Por la cual se conceden facultades Extraordinarias al Presidente de la República para Reformar el Código Contencioso Administrativo"	31
1.- Antecedentes legislativos	31
2.- Inexistencia de un procedimiento administrativo general	32
3.- El Decreto 2733 de 1959	32
4.- El Código Contencioso Administrativo	34
5.- El proyecto del gobierno	35
6.- Pliego de modificaciones	37
Ley 58 de 1982 Por la cual se conceden Facultades Extraordinarias al Presidente de la República para Reformar el Código Contencioso Administrativo	43
Facultades Extraordinarias al Presidente para Reformas Judiciales (Ley 30 de 1987)	47
Código Contencioso Administrativo Actualizado, Concordado, Comentarios y Jurisprudencia del Consejo de Estado de la Corte Suprema de Justicia	49
Decreto 01 de 1984	51

P A R T E P R I M E R A**LIBRO PRIMERO****LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS****TITULO PRELIMINAR**

Art. 1º.- Campo de aplicación	51
-------------------------------------	----

Título I**ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS**

Capítulo I.- Principios Generales	52
Art. 2º.- Objeto	52
Art. 3º.- Principios Orientadores	52
Art. 4º.- Clases	53
Capítulo II.- Del Derecho de Petición en Interés General	54
Art. 5º.- Peticiones Escritas y verbales	54
Art. 6º.- Término para resolver	54
Art. 7º.- Desatención de las peticiones	54
Art. 8º.- Desistimiento	55
Capítulo III.- Del Derecho de Petición en Interés Particular	55
Art. 9º.- Peticiones	55
Art. 10.- Requisitos especiales	55
Art. 11.- Peticiones Incompletas	55
Art. 12.- Solicitud de informaciones o documentos adicionales	55
Art. 13.- Desistimiento	55
Art. 14.- Citación de terceros	56
Art. 15.- Publicidad	56
Art. 16.- Costo de las citaciones y publicaciones	56
Capítulo IV.- Del Derecho de Petición de Informaciones	56
Art. 17.- Del derecho a la información	56
Art. 18.- Información general	56
Art. 19.- Información especial y particular	57
Art. 20.- Inaplicabilidad de las excepciones	57
Art. 21.- Examen de los documentos	77
Art. 22.- Plazo para decidir. Sanciones	77
Art. 23.- Notificación de las decisiones. Recursos	77
Art. 24.- Costos de las copias	77
Capítulo V.- Del Derecho de Formulación de Consulta	78
Art. 25.- Consultas	78
Art. 26.- Atención al público	78

Capítulo VI.- De las Actuaciones Administrativas Iniciadas en Cumplimiento de un Deber Legal	78
Art. 27.- Deber de colaboración de las autoridades	78
Capítulo VII.- De las Actuaciones Administrativas Iniciadas de Oficio	79
Art. 28.- Deber de comunicar	79
Capítulo VIII.- Normas Comunes a los Capítulos Anteriores	79
Art. 29.- Formación y examen de expedientes	79
Art. 30.- Garantía de imparcialidad	79
Art. 31.- Deber de responder las peticiones	80
Art. 32.- Trámite interno de peticiones	80
Art. 33.- Funcionario incompetente	80
Art. 34.- Pruebas	81
Art. 35.- Adopción de decisiones	81
Art. 36.- Decisiones discrecionales	81
Art. 37.- Demoras	81
Art. 38.- Caducidad respecto de las sanciones	81
Art. 39.- Derecho de petición y acción de litigar	81
Capítulo IX.- Silencio Administrativo	82
Art. 40.- Silencio administrativo	94
Art. 41.- Silencio positivo	100
Art. 42.- Procedimiento para invocar el silencio administrativo positivo	101
Capítulo X.- Publicaciones, Comunicaciones y Notificaciones	101
Art. 43.- Deber y forma de publicación	101
Art. 44.- Deber y forma de la notificación personal	105
Art. 45.- Notificación por edicto	105
Art. 46.- Publicidad	106
Art. 47.- Información sobre recursos	106
Art. 48.- Falta o irregularidad de las notificaciones	106

Título II

LA VIA GUBERNATIVA

Capítulo I.- De los Recursos	106
Art. 49.- Improcedencia	106
Art. 50.- Recursos en la vía gubernativa	106
Art. 51.- Oportunidad y presentación	107
Art. 52.- Requisitos	107
Art. 53.- Rechazo del recurso	108
Art. 54.- Desistimiento	108
Art. 55.- Efecto suspensivo	108
Capítulo II.- De las Pruebas	108
Art. 56.- Oportunidad	108

Art. 57.- Admisibilidad	108
Art. 58.- Término	109
Capítulo III.- Decisiones de la Vía Gubernativa	109
Art. 59.- Contenido de la decisión	109
Art. 60.- Silencio administrativo	109
Art. 61.- Notificación	109

Título III

CONCLUSION DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

Art. 62.- Firmeza de los actos administrativos	110
Art. 63.- Agotamiento de la vía gubernativa	110
Art. 64.- Carácter ejecutivo y ejecutorio de los actos administrativos	110
Art. 65.- Ejecución por el obligado	110
Art. 66.- Pérdida de fuerza ejecutoria	111
Art. 67.- Excepción de pérdida de ejecutoriedad	111

Título IV

AL MERITO EJECUTIVO DE CIERTOS ACTOS Y SENTENCIAS

Art. 68.- Definición de las obligaciones a favor del Estado que prestan mérito ejecutivo	111
--	-----

Título V

DE LA REVOCACION DIRECTA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

Art. 69.- Causales de revocación	125
Art. 70.- Improcedencia	125
Art. 71.- Oportunidad	125
Art. 72.- Efectos	125
Art. 73.- Revocación de actos de carácter particular y concreto	125
Art. 74.- Procedimiento para la revocación de actos de carácter particular y concreto	126

Título VI

INTERVENCION DEL MINISTERIO PUBLICO

Art. 75.- Deberes y facultades del Ministerio Público	126
---	-----

Título VII

RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS

Art. 76.- Causales de mala conducta de los funcionarios. Sanciones disciplina- rias.	127
Art. 77.- De los actos y hechos que dan lugar a responsabilidad	128
Art. 78.- Jurisdicción competente para conocer de la responsabilidad conexas ..	128
Art. 79.- Ejecución de créditos a favor de las entidades públicas, o de los particu- res	128

Título VIII

INSTITUCIONES FINANCIERAS

Art. 80.- Procedimiento de ejecución de políticas monetarias, cambiarias y de crédito	129
--	-----

Título IX

AMBITO DE APLICACION A LOS ASUNTOS DEPARTAMENTALES Y MUNICIPALES

Art. 81.- Procedimientos especiales	130
---	-----

P A R T E S E G U N D A

LIBRO SEGUNDO

CONTROL JURISDICCIONAL DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

Título X

OBJETO DE LA JURISDICCION EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Art. 82.- Objeto de la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo	130
Art. 83.- Extensión del control	131
Art. 84.- Acción de nulidad	131
Art. 85.- Acción de nulidad y restablecimiento del Derecho	132
Art. 86.- Acción de reparación directa	133
Art. 87.- De las controversias contractuales	147
Art. 88.- Acción de definición de competencias administrativas	150

LIBRO TERCERO

ORGANIZACION Y FUNCIONES DE LA JURISDICCION EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Título XII

**ORGANIZACION DE LA JURISDICCION
EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

Capítulo I.- Del Consejo de Estado 162

Capítulo II.- Del Consejo de Estado y de los Tribunales Administrativos 162

Art. 89.- Integración del Consejo de Estado, permanencia y vacantes 162

Art. 90.- Calidades para ser elegido consejero 163

Art. 91.- Prueba de las calidades 163

Art. 92.- Prohibiciones e incompatibilidades de los Consejeros de Estado 163

Art. 93.- Integración de las salas del Consejo de Estado 163

Art. 94.- Elección de dignatarios 163

Art. 95.- Atribuciones del Presidente del Consejo de Estado 163

Art. 96.- Atribuciones de la sala plena 164

Art. 97.- Integración y atribuciones de la sala de lo contencioso administrativo 164

Art. 98.- Integración y atribuciones de la sala de consulta y servicio civil 165

Art. 99.- Conjucees 165

Art. 100.- Quórum deliberatorio 166

Art. 101.- Quórum para elecciones 166

Art. 102.- Quórum para otras decisiones 166

Art. 103.- Firma de providencias, conceptos, dictámenes y salvamento de voto 166

Art. 104.- Auxiliares de los Consejeros de Estado 166

Art. 105.- Organo oficial del Consejo de Estado 166

Art. 106.- Jurisdicción de los tribunales administrativos 167

Art. 109.- Calidades para ser elegido Magistrado del tribunal administrativo .. 173

Capítulo III.- Disposiciones Complementarias 173

Art. 110.- Reserva de las actas de las sesiones 173

Art. 111.- Asistencia de funcionarios públicos a las deliberaciones del Consejo de Estado 173

Art. 112.- Comunicación de los conceptos y dictámenes 173

Art. 113.- Intervención de los Consejeros de Estado en el Congreso 173

Art. 114.- Imposición de sanciones correccionales 174

Art. 115.- Recurso contra las sanciones 174

Art. 115.- Recurso contra las sanciones 174

Art. 116.- Comisión para la práctica de diligencias 174

Art. 117.- Labores del Consejo de Estado en vacaciones 174

Art. 118.- Derechos, preeminencia y prerrogativas de los Consejeros de Estado y de los Magistrados de los tribunales administrativos 174

Art. 119.- Licencias y permisos 174

Art. 120.- Normas adicionales aplicables a los tribunales administrativos 175

Título XIII

EL MINISTERIO PUBLICO

Art. 121.- Fiscales ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo 175

Art. 122.- Calidades 176

Art. 123.- Designación	176
Art. 124.- Prueba de las calidades	177
Art. 125.- Derechos, preeminencias y prerrogativas	177
Art. 126.- Prohibiciones e incompatibilidades	177
Art. 127.- Atribuciones del Ministerio Público	177

Título XIV

DETERMINACION DE COMPETENCIAS

Capítulo I.- Competencias del Consejo de Estado	185
Art. 128.- En única instancia	185
Art. 129.- En segunda instancia	187
Art. 130.- Recursos extraordinarios y asuntos remitidos por las secciones	187
Art. 131.- En única instancia	188
Art. 132.- En primera instancia	190
Art. 133.- Competencia de los tribunales administrativos en segunda instancia .	192
Art. 134.- Competencia de los tribunales administrativos cuando la nación sea parte demandante	193

LIBRO CUARTO

PROCEDIMIENTO ANTE LA JURISDICCION EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Título XV

REGLAS GENERALES

Art. 135.- Posibilidad de demanda ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo contra actos particulares	193
Art. 136.- Caducidad de las acciones	193
Art. 137.- Contenido de la demanda	195
Art. 138.- Individualización de las pretensiones	204
Art. 139.- La demanda y sus anexos	204
Art. 140.- Comprobante de consignación	213
Art. 141.- Normas jurídicas de alcance no nacional	214
Art. 142.- Presentación de la demanda	214
Art. 143.- Inadmisión y corrección de la demanda	217
Art. 144.- Contestación de la demanda	218
Art. 146.- Intervención de terceros	220
Art. 147.- Las audiencias públicas	220
Art. 148.- Perención del proceso	224

Título XVI

REPRESENTACION Y COMPARECENCIA DE LAS ENTIDADES PUBLICAS

Art. 149.- Representación de las personas de derecho público	224
Art. 150.- Notificación del auto admisorio de la demanda	228
Art. 151.- Comparecencia de las entidades públicas en los procesos contencioso administrativos	229

Título XVII

DE LA SUSPENSION PROVISIONAL

Art. 152.- Procedencia de la suspensión	230
Art. 154.- Procedimiento ante el Consejo de Estado	243
Art. 155.- Procedimiento ante los tribunales	243
Art. 158.- Reproducción del acto suspendido	244
Art. 159.- Obligación de los gobernadores, alcaldes, intendentes y comisarios ..	244

Título XVIII

IMPEDIMENTOS Y RECUSACIONES

Capítulo I.- Impedimentos y recusaciones de los consejeros y magistrados	245
Art. 160.- Causales. Procedimientos	245
Capítulo II.- Impedimentos y recusaciones de los fiscales	248
Art. 161.- Causales	249
Art. 162.- Oportunidad y trámite	249

Título XIX

EXCEPCIONES

Art. 164.- Excepciones de fondo	249
---------------------------------------	-----

Título XX

NULIDADES E INCIDENTES

Art. 165.- Nulidades. Causales. Procedimiento	249
Art. 166.- Incidentes	249
Art. 167.- Trámite, preclusión y efectos de los incidentes	250

Título XXI

PRUEBAS

Art. 168.- Pruebas admisibles	250
Art. 169.- Pruebas de oficio	255

Título XXII

CONTENIDO, CUMPLIMIENTO Y EJECUCION DE LAS SENTENCIAS

Art. 170.- Contenido de la sentencia	255
Art. 171.- Condena en costas	273
Art. 172.- Procedencia de la condena in genere	273
Art. 173.- Sentencia, notificación	273
Art. 174.- Obligatoriedad de la sentencia	273
Art. 175.- Cosa juzgada	274
Art. 176.- Ejecución	274
Art. 177.- Efectividad de condenas contra entidades públicas	274
Art. 178.- Ajuste de valor	275
Art. 179.- Otras condenas	275

Título XXIII

MEDIOS DE IMPUGNACION Y CONSULTA

Capítulo I.- Recursos ordinarios y consulta	275
Art. 180.- Reposición	275
Art. 181.- Apelación	275
Art. 182.- Queja	275
Art. 183.- Súplica	276
Art. 184.- Consulta	281
Capítulo II.- Del recurso extraordinario de revisión	283
Art. 185.- Procedencia	283
Art. 186.- Competencia	283
Art. 187.- Término para interposición del recurso	283
Art. 188.- Causales de revisión	283
Art. 189.- Requisitos del recurso	284
Art. 190.- Necesidad de caución	284
Art. 191.- Trámite	284
Art. 192.- Pruebas	284
Art. 193.- Sentencia	284
Capítulo III.- Del recurso extraordinario de anulación	284

Título XXIV

DEL PROCEDIMIENTO ORDINARIO

Art. 206.- Ambito	286
Art. 207.- Auto admisorio de la demanda	286
Art. 208.- Aclaración o corrección de la demanda	287
Art. 209.- Período probatorio	287
Art. 210.- Traslados para alegar	287
Art. 211.- Registro del proyecto	288

Título XXV

SEGUNDA INSTANCIA ANTE EL CONSEJO DE ESTADO

Art. 212.- Apelación de las sentencias	299
Art. 213.- Apelación de autos	300
Art. 214.- Pruebas en segunda instancia	302

Título XXVI

PROCESOS ESPECIALES

Capítulo I.- Conflictos de competencia y de jurisdicción	303
Art. 215.- Conflictos de competencias	303
Art. 216.- Conflictos de jurisdicción	304
Capítulo II.- De los procesos relativos a contratos y de los de reparación directa y cumplimiento	304
Art. 217.- Denuncia del pleito, llamamiento en garantía y reconvención	304
Art. 218.- Allanamiento de la demanda	304
Art. 219.- Deducciones por valorización	309
Art. 220.- Transmisión de propiedad	310
Capítulo III.- Procesos de nulidad de cartas de naturaleza	310
Art. 221.- Procedimiento	310
Art. 222.- Comunicación de la sentencia	310
Capítulo IV.- De los procesos electorales	312
Art. 223.- Causales de nulidad	312
Art. 224.- Causales de nulidad de las actas de escrutinio de las corporaciones electorales	314
Art. 225.- Nulidad de elecciones por violación de la ley	315
Art. 226.- Consecuencias de la nulidad	315
Art. 227.- Posibilidad de ocurrir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo	315
Art. 228.- Nulidad de la elección y cancelación de credenciales	316
Art. 229.- Individualización del acto acusado	316
Art. 230.- Corrección de demanda	316
Art. 231.- Reparto en el Consejo de Estado	317
Art. 232.- Trámite de la demanda	325
Art. 233.- Auto admisorio de la demanda	325
Art. 235.- Intervención de terceros. Desistimiento	328
Art. 236.- Términos para alegar	328
Art. 237.- Acumulación de procesos	328
Art. 238.- Causales de la acumulación	328
Art. 239.- Decisión sobre la acumulación	329
Art. 240.- Diligencia de sorteo	329
Art. 241.- Deberes del ponente	329

Art. 242.- Término para fallar	329
Art. 243.- Sentencia	329
Art. 244.- Interdicción	330
Art. 245.- Notificación de la sentencia	330
Art. 246.- Aclaración	330
Art. 247.- Práctica de nuevos escrutinios	330
Art. 248.- Ejecución de las sentencias	330
Art. 249.- Expedición de credenciales	331
Art. 250.- Apelación	331
Art. 251.- Trámite de la segunda instancia	331
Capítulo V.- De la jurisdicción coactiva	334
Art. 252.- Procedimiento	334

Título XXVII

REVISION DE LOS CONTRATOS DE LA ADMINISTRACION

Capítulo I.- De la Revisión en el Consejo de Estado	340
Art. 253.- De la revisión de contratos por el Consejo de Estado	340
Art. 254.- Contratos sobre exploraciones y explotaciones de minerales o metales	341
Art. 255.- Prohibición de ejecutar contratos sin la revisión del Consejo de Estado	341
Art. 256.- Ambito de la revisión	341
Art. 257.- Trámite de la revisión	341
Art. 258.- Declaración sobre la adecuación del contrato a la ley	341
Art. 259.- Reforma del contrato	342
Art. 260.- Solicitud de documentos faltantes	342
Art. 261.- Reposición	342
Art. 262.- Efectos del dictamen	342
Capítulo II.- De la revisión en los tribunales administrativos	342
Art. 263.- Contratos sometidos a revisión de los tribunales administrativos	342
Art. 264.- Trámite, examen y decisión	342

LIBRO QUINTO

DISPOSICIONES FINALES

Art. 265.- Las cuantías y su reajuste	342
Art. 266.- Vigencia	347
Art. 267.- Aspectos no regulados	347
Art. 268.- Derogaciones	347
Suplemento legislativo del nuevo Código Contencioso Administrativo	377
1.- Ley 57 de 1985 sobre publicidad de los actos administrativos, la cual modifi- ca y complementa el artículo 43 del Código Contencioso Administrativo ..	377
2.- Decreto 770 de 1984 por el cual se reglamentan parcialmente los artículos 1º. de la Ley 58 de 1982 y el 32 del Decreto Ley 01 de 1984, reformatorio del	

Código Contencioso Administrativo	382
3.- Decreto 2269 de 1987 por el cual se reajustan los valores absolutos que en moneda nacional expresa el Código Contencioso Administrativo, de acuerdo con el artículo 265.	383
4.- Decreto 1324 de 1988 por el cual se organiza la Sala Plena y se crean secciones en los tribunales administrativos de Antioquia y Valle del Cauca	385
5. Decreto 2280 de 1989 por el cual se asignan funciones a los magistrados auxiliares de la Corte Suprema de Justicia y a los abogados auxiliares del Consejo de Estado	386
6.- Consejo de Estado	388
7.- Decretos reglamentarios del Código Contencioso Administrativo	390
Apéndice, Decretos 2591 de 1991 y 306 de 1992	393