

MARIELA VEGA DE HERRERA

BIBLIOTECA  
ENRIQUE LOW MURTRA

# DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO

TERCERA EDICIÓN



## **ÍNDICE GENERAL**

PRIMERA PARTE  
LAS FUNCIONES ESTATALES COMO FUENTE DE CONTROVERSIAS

I. Principios de legalidad y responsabilidad .....	11
II. El acto administrativo como principal manifestación de la actividad estatal.....	13
III. El acto administrativo como especie dentro del acto jurídico.....	16
A. El acto jurídico .....	16
B. El acto administrativo .....	17
C. Actuaciones de la administración .....	21
D. Características de los actos, los hechos, las omisiones, las operaciones y las vías de hecho .....	21
1. Los actos .....	21
2. Los hechos.....	22
a. Fuentes de los hechos administrativos .....	22
3. Las omisiones administrativas.....	23
4. La operación administrativa.....	23
5. Vías de hecho.....	24
E. La administración: Conceptos orgánico y funcional .....	25
1. Actos administrativos. Actos de la administración.....	27
2. Nacimiento del acto administrativo .....	27
3. El silencio administrativo .....	30
4. Concepto del acto administrativo.....	33
5. Acto administrativo y acto privado.....	34
a. Diferencias .....	34
b. Acto administrativo expedido por personas privadas.....	35
c. Clasificación de los actos de la administración.....	37
6. Elementos del acto administrativo .....	46
a. Elemento subjetivo .....	46
b. Elemento objetivo o material .....	47
c. Elemento formal.....	47
d. Elemento causal.....	50
e. Elemento final.....	52
F. El conocimiento del acto administrativo como requisito imprescindible para su aplicación y vigencia.....	53
1. Publicación.....	53

2. Notificación .....	54
G. La vía gubernativa: Modalidad de control de legalidad del acto administrativo. Debido agotamiento de la vía gubernativa.....	55
1. Antecedentes. En el derecho francés.....	55
2. Recursos administrativos o vía gubernativa en el derecho español.....	56
3. Evolución en el derecho colombiano .....	57
4. Definición.....	58
5. El principio de la <i>non reformatio in pejus</i> .....	59
6. Agotamiento frente a los actos generales .....	61
7. Agotamiento frente a los actos presuntos .....	62
8. Características, procedimiento y ventajas de la vía gubernativa.....	63
9. El debido agotamiento .....	65
10. Vía gubernativa en la desconcentración y la delegación.....	67
11. Obligaciones a cargo de la autoridad.....	69
H. Caracteres del acto administrativo.....	70
1. Ejecutoriedad del acto administrativo .....	70
2. Eficacia del acto administrativo.....	72
3. Suspensión de la eficacia o de los efectos del acto .....	72
4. La revocatoria directa.....	73
a. Características de la revocatoria directa.....	76
5. La vía de excepción .....	78
6. De la función judicial.....	80
a. Procesos sobre controversias atribuidas a la jurisdicción contenciosa administrativa.....	84
b. Asuntos excluidos de la competencia de la jurisdicción contenciosa administrativa.....	86

SEGUNDA PARTE  
LA VÍA JUDICIAL O VÍA DE ACCIÓN

CAPÍTULO I  
GENERALIDADES

Generalidades.....	93
--------------------	----

CAPÍTULO II  
ACCIÓN PÚBLICA DE NULIDAD

I. La acción de simple nulidad.....	97
-------------------------------------	----

A. Actos controlables .....98  
 B. Titulares .....99  
 C. Capacidad procesal .....99  
 D. Efectos de la sentencia .....99  
 E. Gratuidad.....100  
 F. Caducidad.....100  
 II. Acción de nulidad por inconstitucionalidad .....100  
 A. Actuaciones objeto de la acción de inconstitucionalidad .....100  
 1. Competencia .....101  
 2. Titulares de la acción .....101

CAPÍTULO III

LA ACCIÓN DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

I. Procedencia y naturaleza .....103  
 II. Características de la acción de nulidad y restablecimiento  
 del derecho .....104  
 A. Actuaciones materia de la acción.....104  
 B. Titulares .....104  
 C. Capacidad procesal .....106  
 D. Caducidad de la acción .....106  
 E. Efectos del fallo .....113  
 F. Carácter oneroso de la acción.....115

CAPÍTULO IV

DIFERENCIAS Y EJERCICIO DE LAS ACCIONES DE NULIDAD  
 Y DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

I. Diferencias.....117  
 II. Imposibilidad procesal del ejercicio simultáneo de las dos  
 acciones.....124

CAPÍTULO V

LA ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA  
 -LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO-

I. Aspectos históricos .....125  
 II. Concepto .....127  
 A. Normatividad y procedencia.....128  
 1. Características.....129  
 a. Actuaciones objeto de la acción .....129

b. Actuaciones de la Rama Judicial .....	131
1) Falla del servicio de la justicia.....	132
2) Privación injusta de la libertad.....	132
3) Error judicial.....	134
III. Elementos propios de la responsabilidad patrimonial objetiva del Estado .....	137
IV. Aspectos procesales .....	139
A. Titularidad .....	139
B. Capacidad procesal .....	141
C. Naturaleza onerosa .....	141
D. Efectos del fallo .....	141
E. Perjuicios resarcibles .....	142
1. Perjuicios materiales.....	142
2. Los perjuicios morales.....	143
3. Diversas clases de perjuicios morales .....	144
a. Daños morales subjetivos .....	144
b. Perjuicios morales objetivados .....	146
c. Perjuicios fisiológicos .....	146
4. Caducidad.....	149
V. Distintos regímenes de responsabilidad .....	151
A. La responsabilidad objetiva sin falta.....	153

## CAPÍTULO VI LA ACCIÓN DE REPETICIÓN

I. Generalidades.....	157
A. Antecedentes normativos .....	158
B. Notas características de la acción de repetición .....	159
C. Titularidad de la acción de repetición.....	159
D. Competencia.....	160
E. Sujetos pasivos .....	160
F. Actuaciones causantes de la repetición .....	161
G. Diferencias entre repetición y llamamiento en garantía.....	161
H. Obligatoriedad de la acción de repetición.....	163
I. Trámite de la acción de repetición .....	163
II. Responsabilidad del demandado.....	164
III. Características del llamamiento en garantía .....	164
IV. Medidas cautelares en los procesos de repetición.....	165

**CAPÍTULO VII  
LA RESPONSABILIDAD CONTRACTUAL  
Y LAS CONTROVERSIAS CONTRACTUALES**

I. Procedencia de las acciones relativas a contratos.....	169
II. Características de las acciones contractuales .....	169
A. Actuaciones objeto de la acción contractual .....	170
B. Los actos separables .....	171
III. Concepto de contrato estatal.....	175
IV. Resumen y aspectos puntuales sobre las controversias contractuales.....	180
A. Titulares de la acción contractual .....	180
B. Las partes del contrato estatal.....	180
C. Pretensiones .....	180
D. El juez del contrato.....	181
E. Capacidad procesal .....	182
F. Término de caducidad de las acciones contractuales .....	182
G. Caducidad de la acción según las diferentes clases de contratos.....	185
V. Efectos del fallo.....	187

**CAPÍTULO VIII  
LAS ACCIONES EJECUTIVAS CONTRACTUALES  
Y EXTRA CONTRACTUALES**

I. Generalidades.....	189
A. Antecedentes.....	189
B. Efectividad de los títulos ejecutivos .....	191
C. Trámite de los procesos ejecutivos.....	192
D. Características de los procesos ejecutivos.....	193

**CAPÍTULO IX  
LAS ACCIONES ESPECIALES**

I. Acciones de revisión de proyectos y actos de las autoridades territoriales.....	197
A. Acción de revisión de proyectos de ordenanzas .....	197
1. Revisión de proyectos de ordenanzas.....	197
2. Trámite administrativo .....	198
B. Trámite judicial .....	199
II. Acción de revisión de actos de los concejos municipales y de los alcaldes.....	199

A. Generalidades.....	199
B. Trámite administrativo.....	200
C. Trámite judicial.....	201
D. Acción de revisión de los proyectos de acuerdos.....	201
1. Trámite administrativo .....	201

### CAPÍTULO X

#### ACCIÓN SOBRE PÉRDIDA DE INVESTIDURA DE LOS MIEMBROS DE CORPORACIONES ELEGIDAS POPULARMENTE

I. Causales de pérdida de investidura.....	203
A. Aspectos fundamentales de las acciones de pérdida de investidura.....	205
1. Sujetos pasivos de la acción.....	206
2. Titulares de la acción.....	206
a. Capacidad procesal .....	206
b. Caducidad de la acción.....	206
c. Efectos del fallo .....	207
d. Gratuidad de las actuaciones .....	207
e. Perentoriedad de los términos.....	207
f. Trámite.....	207
g. Acumulación.....	209
h. Conflicto de intereses.....	209
3. Pérdida de investidura de los diputados .....	211
a. Ante quién se adelanta el proceso .....	211
b. El trámite judicial .....	212
c. Incompatibilidades de diputados.....	212
4. Pérdida de investidura de los concejales.....	213
a. Generalidades .....	213
b. Causales de pérdida de investidura de los concejales .....	213

### CAPÍTULO XI

#### LA ACCIÓN DE TUTELA

I. Generalidades.....	217
A. Actuaciones objeto de impugnación mediante el mecanismo de la tutela .....	218
B. Titulares de la acción de tutela .....	219
1. Capacidad procesal .....	219
2. Caducidad de la acción .....	220

3. Gratuidad de la acción .....	220
4. Perentoriedad y trámite preferencial .....	220
5. Carácter subsidiario de la acción .....	220
6. Contenido del fallo .....	221
7. Efectos del fallo .....	221
a. Desacato .....	222
b. Competencia.....	222

CAPÍTULO XII  
LA ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO

I. Generalidades .....	225
A. Características de la acción de cumplimiento -Ley 393 de 1997- .....	226
1. Titulares.....	226
2. Objeto.....	226

CAPÍTULO XIII  
LAS ACCIONES POPULARES Y DE GRUPO

I. Origen constitucional y regulación legal .....	231
A. Aspectos generales.....	231
1. Principios orientadores .....	231
2. Acciones populares.....	233
a. Titulares .....	233
b. Actuaciones susceptibles de control .....	234
c. Caducidad de la acción .....	234
d. Jurisdicción y competencia .....	234
e. Requisitos de la demanda.....	236
f. Trámite.....	236
g. Notificación .....	237
h. Excepciones .....	237
i. Los coadyuvantes .....	237
j. Medidas cautelares .....	238
k. Pacto de cumplimiento .....	238
l. Período probatorio: Artículo 28.....	240
m. Prueba pericial .....	240
n. Sentencia .....	241
ñ. Recursos y costas .....	242
o. Incentivos.....	243

p. El incentivo .....	243
q. Aspectos no regulados.....	244
II. Acciones de grupo.....	244
A. Mecanismos defensivos .....	244
B. Titulares de la acción.....	245
C. Caducidad .....	245
D. Jurisdicción y competencia.....	246
E. Trámite del proceso.....	246
F. Integración del grupo.....	248
G. Exclusión del grupo.....	250
H. Excepciones .....	251
I. Medidas cautelares.....	251
J. Conciliación.....	251
K. Pruebas .....	251
L. Contenido de la sentencia .....	252
M. Efectos de la sentencia .....	253
N. Recursos ordinarios.....	253
Ñ. Recursos extraordinarios .....	253
O. Aspectos no regulados .....	254
P. Uniformidad de trámite.....	254
III. Disposiciones comunes a las acciones populares y de grupo .....	254
A. Registro público de peritos en acciones populares y de grupo. Artículo 74.....	254
B. Eficacia de la prueba .....	255

### TERCERA PARTE

#### EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

##### CAPÍTULO I

##### PRESUPUESTOS O REQUISITOS DE LAS ACCIONES

I. Generalidades.....	259
A. Presupuestos procesales .....	260
1. Capacidad jurídica, titularidad de la acción y capacidad procesal de las partes.....	260
B. La competencia del juez.....	262
II. Reglamento del Consejo de Estado.....	265
III. Vigencia de la acción o caducidad de la acción .....	267

A. Caducidad y prescripción.....	268
IV. Agotamiento de la vía gubernativa .....	275
V. La conciliación como presupuesto procesal de la acción.....	276
A. Trámite.....	278
B. Petición de conciliación extrajudicial.....	279
VI. Que la demanda cumpla los requisitos de ley .....	281
A. Designación de las partes y de sus representantes.....	282
B. Partes plurales en el proceso .....	283
1. Litis consorcio.....	284
a. Obligatorio o necesario. (Código de Procedimiento Civil, artículos 51 y 83) .....	284
b. Voluntaria.....	286
C. Las pretensiones de la demanda .....	290
1. Los hechos u omisiones que sirvan de fundamento a la acción .....	295
2. Fundamentos jurídicos de las pretensiones .....	296
3. Cita de normas violadas y concepto de violación .....	298
4. La petición de pruebas que el actor pretende hacer valer.....	299
5. La estimación razonable de la cuantía .....	301
D. Anexos de la demanda .....	303
E. Presentación, admisibilidad y contestación de la demanda.....	306
1. Presentación.....	306
2. Autos que deniegan la admisión de la demanda disponen la corrección de la misma a instancias del ponente .....	306
F. Contestación de la demanda .....	308
G. Demanda de reconvencción .....	311
H. Intervención adhesiva de terceros.....	313
1. Procedencia, clases y recursos.....	313
2. Litisconsortes .....	315
3. Recursos .....	316
4. Denuncia de pleito y llamamiento en garantía.....	317
5. Aspectos puntuales de la intervención de terceros .....	319
6. Las audiencias públicas.....	320
I. La suspensión provisional de los actos administrativos .....	320
1. Procedencia y finalidad.....	320

2. Requisitos de procedencia para la suspensión provisional .....	322
3. Trámite de la suspensión provisional .....	323
4. Recursos procedentes contra el auto decisorio sobre la suspensión provisional .....	324
5. Efectos de la suspensión provisional .....	325
6. Suspensión provisional automática .....	325

## CAPÍTULO II IMPEDIMENTOS Y RECUSACIONES

I. Impedimentos .....	327
A. Procedimiento sobre impedimentos .....	327
B. Recusaciones .....	328
1. Causales de impedimento o recusación .....	330
a. Tener interés directo o indirecto en el proceso.....	331
b. Conocimiento en instancia anterior .....	331
c. Parentesco con las partes y apoderados .....	331
d. Nexos con el guardador de alguna de las partes.....	331
e. Dependencia entre las partes o sus representantes y el juez .....	332
f. Pleito pendiente entre el juez o sus parientes y alguna de las partes .....	332
g. Denuncia penal contra el juez o sus allegados a instancias de las partes .....	332
h. Denuncia penal del juez o de sus allegados contra alguna de las partes .....	332
i. Enemistad o amistad íntima entre el juzgador y alguna de las partes .....	333
j. Las deudas o acreencias del juez o de sus allegados con las partes .....	333
k. Sociedad del juez o de sus parientes con alguna de las partes.....	333
l. Actuaciones previas indicadoras de posible prejuzgamiento.....	333
m. Ser el juez o sus allegados heredero o legatario de alguna de las partes .....	334
n. Tener el juez o sus allegados pleito pendiente sobre el mismo asunto.....	334
C. Reglas sobre la recusación. Oportunidad y procedencia.....	334

CAPÍTULO III  
EXCEPCIONES Y NULIDADES

I. Excepciones.....	337
II. Nulidades administrativas y procesales.....	337
A. Diferencias.....	337
B. Causales de nulidad .....	338
C. Saneamiento de las nulidades .....	341

CAPÍTULO IV  
CONTENIDO, CUMPLIMIENTO Y EJECUCIÓN  
DE SENTENCIAS Y PROVIDENCIAS

I. Formas y requisitos de las sentencias.....	343
A. Disposiciones administrativas nuevas .....	345
B. Condena en costas .....	346
C. Condena <i>in genere</i> .....	347
II. Bases para condenar en caso de muerte .....	347
III. Notificación y obligatoriedad de la sentencia. Artículos 173 y 174 .....	349
A. Cosa juzgada.....	349
B. Ajuste al valor .....	352
IV. Congruencia de las sentencias con las pretensiones .....	354
A. Efectos de las sentencias.....	355
B. Ejecución de las sentencias .....	356
C. Efectividad de las condenas.....	356
D. El arancel judicial .....	357

CAPÍTULO V  
LOS RECURSOS ORDINARIOS

I. Recurso de reposición.....	359
A. Procedencia .....	359
B. Oportunidad y trámite.....	359
II. Recurso de apelación.....	360
A. Procedencia e interposición .....	360
B. Trámite de la apelación.....	361
1. Apelación de sentencias .....	361
2. Apelación de autos.....	362
C. Período probatorio en la segunda instancia .....	363

III. Recurso de queja.....	364
A. Procedencia.....	364
B. Trámite del recurso de queja.....	365
IV. Recurso ordinario de súplica.....	366
A. Procedencia y trámite.....	366
V. Grado de consulta .....	366
A. Procedencia.....	366
B. Trámite .....	368

CAPÍTULO VI  
LOS RECURSOS EXTRAORDINARIOS

I. Procedencia.....	369
II. Recurso extraordinario de revisión.....	369
A. Procedencia.....	369
B. Término para la interposición.....	371
C. Causales del recurso extraordinario de revisión .....	371
D. Requisitos del recurso .....	373
III. Recurso extraordinario de súplica.....	374
A. Regulación y procedencia.....	374
1. Causales .....	375
2. Trámite, requisitos y forma .....	376

CUARTA PARTE  
LOS PROCEDIMIENTOS CONTENCIOSO ADMINISTRATIVOS

CAPÍTULO I  
EL PROCEDIMIENTO ORDINARIO

I. Acciones que se tramitan por el procedimiento ordinario.....	379
A. Trámite .....	379
B. Aclaración y corrección de la demanda .....	381
C. Período probatorio.....	381
D. Traslados para alegar .....	382
II. Segunda instancia de autos y sentencias.....	383

CAPÍTULO II  
PROCESOS ESPECIALES

I. Conflictos de competencia y de jurisdicción.....	385
A. Trámite .....	385

B. Conflictos de jurisdicción .....	386
C. Aspectos relativos a los procesos de reparación directa y contractuales.....	386
1. Llamamiento en garantía y demanda de reconvención .....	386
2. Deducción por valorización.....	386
3. Nulidad de cartas de naturaleza.....	387
a. Titularidad de la acción .....	387
b. Trámite.....	387
II. Procesos electorales .....	387
A. Sus objetivos y características.....	387
B. Caducidad.....	389
C. Competencia .....	389
D. Acumulación.....	389
E. Nulidad de las actas de escrutinio.....	390
F. Titularidad de la acción.....	391
G. Presupuesto procesal.....	391
H. Trámite del proceso .....	392
I. Auto que admite la demanda.....	396
J. Pruebas .....	397
K. Intervinientes .....	397
L. Práctica de nuevos escrutinjos.....	398
III. Los procesos ejecutivos por jurisdicción coactiva.....	399
A. Los actos jurídicos que prestan mérito ejecutivo por jurisdicción coactiva .....	402
B. Trámite de los juicios por jurisdicción coactiva.....	403
1. Procedimiento.....	403
2. Excepciones en los cobros coactivos.....	407
3. Anotaciones finales.....	409

## QUINTA PARTE

### LOS MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONFLICTOS

I. Breves consideraciones y generalidades.....	413
II. Fundamentos normativos.....	414
A. La transacción .....	418
B. La amigable composición .....	419
C. La conciliación .....	420
1. Requisitos de procedibilidad.....	421

D. Conciliación prejudicial .....	423
E. Conciliación judicial .....	426
F. El arbitraje .....	427
1. Propiedades del arbitraje .....	428
2. Definición .....	432
3. Clases .....	435
4. Trámite pre-arbitral-generalidades .....	436
a. Los árbitros .....	437
b. Impedimentos y recusaciones .....	437
c. La demanda. Requisitos .....	437
d. La audiencia de conciliación .....	438
e. Instalación del Tribunal .....	438
f. Primera audiencia de trámite .....	439
g. Intervención de terceros .....	440
5. Medidas cautelares .....	440
6. Culminación del proceso arbitral .....	441
7. Recurso de anulación del laudo .....	442
a. Trámite del recurso de anulación .....	442
III. Poderes y limitaciones de los árbitros .....	444
A. El arbitraje internacional .....	449