

JUAN CARLOS GARZÓN MARTÍNEZ

**EL NUEVO PROCESO
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

Sistema escrito – Sistema oral

DEBATES PROCESALES

(Ley 1437 del 18 de enero de 2011)



EDICIONES DOCTRINA Y LEY LTDA.
Bogotá, D.C., Colombia



TABLA DE CONTENIDO

Pág.

<i>Prólogo</i>	1
----------------------	---

INTRODUCCIÓN

1. La eficiencia del proceso (sistema escritural – sistema oral)	7
2. De la implementación del sistema oral	9
3. La oralidad y el ordenamiento jurídico colombiano	9
4. De la estructura y finalidad de la presente obra	10

CAPÍTULO I

EL OBJETO DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA

ASPECTOS GENERALES LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA – Evolución histórica

1. Los dos sistemas de control de la actividad administrativa	21
1.1. Sistema francés	21
1.2. Sistema anglosajón	24
2. Evolución histórica – Normativa sobre la jurisdicción contenciosa administrativa en Colombia	25

2.1. De naturaleza constitucional	25
2.2. De naturaleza legal	27
3. De los criterios o subreglas para definir el objeto de la jurisdicción contenciosa administrativa	28
3.1. La historia circular de los criterios para definir el objeto de la jurisdicción contenciosa administrativa	29
3.2. Los criterios o subreglas en la evolución histórica para definir el objeto de la jurisdicción contencioso-administrativa en Colombia	31
3.2.1. De los criterios para definir el objeto de la jurisdicción desde el Decreto-Ley 01 de 1984 hasta la expedición de la Ley 1107 de 2006	32
3.2.1.1. La jurisdicción contenciosa administrativa y el proceso ordinario	32
3.2.1.2. La jurisdicción contenciosa administrativa y el proceso ejecutivo	37

**DE LOS CRITERIOS PARA DEFINIR EL OBJETO DE
LA JURISDICCIÓN, CONTENIDOS EN EL
NUEVO CÓDIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
(LEY 1437 DE ENERO 18 DE 2011)**

1. La razón de ser de la jurisdicción contenciosa administrativa – Su especialidad	39
2. Del nuevo objeto de la jurisdicción contenciosa administrativa – Ley 1437 de 2011 (CPACA)	44
2.1. El nuevo criterio material o funcional, como regla general para delimitar el objeto de la jurisdicción contenciosa administrativa	45
2.2. De la coexistencia de otros criterios o subreglas para delimitar el objeto de la jurisdicción contenciosa administrativa	50
2.2.1. Criterio orgánico	50

2.2.2. El criterio de la cláusula exorbitante – Potestades excepcionales	56
2.2.2.1. La noción de cláusula exorbitante	56
2.2.2.2. Las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios como parte de la rama ejecutiva	58
2.2.2.3. La inclusión de cláusulas exorbitantes: Principio de autonomía contractual – Autorización legal	60
2.2.2.4. La cláusula exorbitante y el alcance pleno de la jurisdicción sobre la controversia contractual	61
2.2.2.5. La jurisdicción contenciosa administrativa y los contratos de las entidades prestadoras de servicios públicos domiciliarios	62
2.3. Los relativos a la relación legal y reglamentaria entre servidores públicos y el Estado, y la seguridad social de los mismos, cuando dicho régimen esté administrado por una persona de derecho público	65
2.4. Actos políticos o de gobierno	70
2.4.1. Concepto de acto político o de gobierno – Aspectos de orden general	70
2.4.2. Evolución del ordenamiento jurídico colombiano	73
2.5. Los recursos extraordinarios contra laudos arbitrales que definen conflictos relativos a contratos celebrados por entidades públicas o por particulares en ejercicio de funciones propias del Estado	75
2.6. El objeto de la jurisdicción contenciosa administrativa frente al proceso ejecutivo	79
2.7. La jurisdicción contenciosa administrativa y el procedimiento administrativo coactivo	86
2.7.1. Tesis que sostiene el conocimiento excepcional de la jurisdicción contenciosa administrativa	89
2.7.2. Tesis que sostiene el conocimiento general de la jurisdicción contenciosa administrativa, frente al	

proceso ejecutivo con fundamento en el acto administrativo como título ejecutivo coactivo	90
3. De los asuntos que no son de conocimiento de la jurisdicción contenciosa administrativa (excepciones)	93
3.1. Las controversias relativas a la responsabilidad extracontractual y a los contratos celebrados por entidades públicas que tengan el carácter de instituciones financieras, aseguradoras, intermediarios de seguros o intermediarios de valores vigilados por la superintendencia financiera, cuando correspondan al giro ordinario de los negocios de dichas entidades, incluyendo los procesos ejecutivos	93
3.2. Las decisiones proferidas por autoridades administrativas en ejercicio de funciones jurisdiccionales	99
3.3. Las decisiones proferidas en juicios de policía regulados especialmente por la ley	102
3.4. Los conflictos de carácter laboral surgidos entre las entidades públicas y sus trabajadores oficiales	104

**ALGUNOS DEBATES PROCESALES DE
CARÁCTER PARTICULAR
LA JURISDICCION CONTENCIOSA
ADMINISTRATIVA Y LA JUSTICIA ARBITRAL**

1. De la renuncia de las partes a la cláusula compromisoria como vía para asignar jurisdicción al juez natural de la causa	106
1.1. La anterior línea jurisprudencial del H. Consejo de Estado, Sección Tercera	106
1.2. La nueva sentencia de unificación en esta materia	109
1.3. Algunos comentarios frente a este interesante debate procesal	113

EL PRINCIPIO DE LA DOBLE JURISDICCIÓN

Generalidades	121
---------------------	-----

LA DISCUSIÓN ACTUAL: EL CONSEJO DE ESTADO COMO TRIBUNAL DE CASACIÓN? DE UN JUEZ DE INSTANCIA; DE UN JUEZ DE APELACIÓN A UN JUEZ DE CASACIÓN

Generalidades	123
---------------------	-----

CAPÍTULO II

LOS FACTORES DE COMPETENCIA Y EL NUEVO PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO CONSIDERACIONES DE ORDEN GENERAL

1. Del fundamento de la competencia y sus factores	129
2. La prorrogabilidad o improrrogabilidad de la competencia	133
3. La falta de competencia no conlleva rechazo de la demanda	136

PRINCIPALES CONTROVERSIAS EN MATERIA DE COMPETENCIA

1. Del factor objetivo – Cuantía – Para determinar la competencia en el nuevo proceso contencioso administrativo	138
1.1. De la no aplicación del principio de integración normativa en materia de determinación de la cuantía	138
1.2. De las reglas para determinar la cuantía en el proceso contencioso administrativo	139
1.3. Del límite temporal para determinar la cuantía en el nuevo CPACA (Ley 1437 de 18 de enero de 2011)	144
2. Del factor territorial – Para determinar la competencia en el nuevo proceso contencioso administrativo	148

2.1. De las principales modificaciones del factor territorial	148
2.2. Conforme a lo anterior, la modificación del nuevo CPACA, en materia de fuero de competencia territorial se centra en tres aspectos	151
2.3. De la competencia territorial en materia contractual	157
3. Del factor de conexión – Medio de control de repetición	158
3.1. De la competencia de la pretensión de repetición	158
3.1.1. De la competencia en el medio de control de repetición con ocasión a la expedición de la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo)	162
3.1.1.1. De la naturaleza jurídica del medio de control de repetición	162
3.1.1.2. Del fuero de competencia de la pretensión de repetición	164
3.2. La discusión sobre la vigencia del factor objetivo – Cuantía, o el factor de conexión	166
3.2.1. De las tesis aplicables a fin de determinar la competencia en el medio de control de repetición	168
3.2.1.1. Tesis que sostiene el factor cuantía y no el factor de conexidad para determinar la competencia en repetición	168
3.2.1.2. Tesis que sostiene la vigencia del factor de conexidad al estar consagrado en una norma especial	169

CONFLICTOS DE COMPETENCIA

1. Los conflictos de competencia	171
2. En los Tribunales (juez plural o colegiado) es la Sala y no el Magistrado sustanciador quien tiene la competencia para plantear el conflicto de competencias	172

3. Las normas aplicables a efecto de definir los conflictos de competencia	174
3.1. El principio de la <i>perpetuatio jurisdictionis</i>	174
3.2. Aplicación de la Ley procesal en el tiempo	175

CONFLICTO DE JURISDICCIONES

Generalidades	176
---------------------	-----

CAPÍTULO III

LOS PRESUPUESTOS PROCESALES PARA EJERCER LA ACCION CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA

1. La conciliación extrajudicial	182
1.1. La conciliación prejudicial y el agotamiento de vía gubernativa	193
1.2. Del proceso ejecutivo y la conciliación prejudicial	195
1.3. De las medidas cautelares y la conciliación prejudicial	203
1.4. La conciliación prejudicial y la entidad pública como parte demandante	206
2. El agotamiento de vía gubernativa	207
2.1. Procedencia de los recursos contra los actos administrativos	208
2.2. Clases de recursos	209
2.2.1. Reposición	209
2.2.2. Apelación	209
2.2.3. Queja	210
2.3. Requisitos de los recursos	210
2.4. Los recursos y el período probatorio	211
2.5. Decisión de los recursos	212
2.6. Conclusión del procedimiento administrativo y agotamiento de vía gubernativa	212

2.7. ¿Desapareció la vía gubernativa?	213
3. La constitución de renuencia y la acción de cumplimiento	213
3.1. De las controversias derivadas de la consagración de este requisito de procedibilidad en el nuevo CPACA	216
4. Del requisito de procedibilidad cuando se pretenda la protección de derechos e intereses colectivos	218
5. El pago en materia de repetición	222
6. En materia electoral un control previo de la autoridad administrativa electoral cuando se pretende la nulidad del acto de elección por voto popular, con fundamento en las causales 3 y 4 del artículo 275	226

CAPÍTULO IV

LA ACCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA Y LOS MEDIOS DE CONTROL

EL DEBATE PROCESAL SOBRE EL CONCEPTO DE ACCIÓN Y PRETENSIÓN ANTE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA

1. De los conceptos procesales de acción y pretensión	232
2. El verdadero alcance procesal de la reforma contenida en el nuevo CPACA	235
2.1. La posición de la comisión redactora del nuevo CPACA ante el anterior debate procesal	235
2.2. La acumulación de pretensiones – La inepta demanda por escogencia indebida de la acción	236
2.2.1. La acumulación de pretensiones – Aspectos generales	237
2.2.1.1. Acumulación de pretensiones y el nuevo Código Contencioso Administrativo	239
3. La acumulación de pretensiones y la causación del daño antijurídico	244

- 3.1. De la causación del daño antijurídico imputado a un particular y a una entidad estatal en el Código Contencioso Administrativo –Decreto 01 de 1984– 245
- 3.2. De la causación del daño antijurídico imputado a un particular y a una entidad estatal en el Nuevo Código Contencioso Administrativo 246
- 4. De la ineptitud de la demanda por indebida escogencia de la acción 250

LOS MEDIOS DE CONTROL

CONTROL OBJETIVO DE LEGALIDAD

- 1. Medio de control objetivo de nulidad por inconstitucionalidad 253
- 2. Medio de control de nulidad simple 259
 - 2.1. Teoría de los motivos y finalidades (Consejo de Estado) 262
 - 2.1.1. El criterio del contenido del acto 263
 - 2.1.2. La formulación original de la teoría de los motivos y finalidades por parte del Consejo de Estado 263
 - 2.1.3. Posición jurisprudencial de la Corte Constitucional 266
 - 2.1.4. Posición del Consejo de Estado frente al pronunciamiento de la Corte Constitucional –sentencia C-426 de 29 de mayo de 2002– 269
- 3. Medio de control de nulidad de las cartas de naturaleza y de las resoluciones de autorización de inscripción 275
 - 3.1. Procedibilidad de la pretensión 278
 - 3.2. Características de la pretensión 279
- 4. Los medios de control de nulidad de patentes, de certificados de dibujos o modelos industriales, de certificados de marca, de resoluciones de adjudicación de baldíos por el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, licencias ambientales y de actos particulares que revisten importancia en los órdenes económico y social 279
 - 4.1. Las de nulidad de patentes (art. 567 del Código de Comercio) 280
 - 4.2. Las de nulidad de certificados de dibujos o modelos industriales (art. 580 del Código de Comercio) 280

4.3. Las de nulidad de certificados de marca (art. 596 del Código de Comercio)	280
4.4. Las de nulidad de resoluciones de adjudicación de baldíos expedidas por el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (art. 72 de la Ley 160 de 1994).....	281
4.5. Los actos mediante los cuales se expide, modifica o cancela un permiso, autorización, concesión o licencia ambiental de una actividad que afecte o pueda afectar el medio ambiente (art. 73 de la Ley 99 de 1.993).....	282
5. Control por vía de excepción de los actos administrativos	282
6. Control inmediato de legalidad de actos administrativos proferidos en desarrollo de decretos legislativos	286

CONTROL SUBJETIVO DE LEGALIDAD

1. Medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho	289
1.1. Procedibilidad del medio de control	290
1.2. Características de la pretensión	291
2. Medio de control de nulidad electoral	292
2.1. Procedibilidad de la pretensión	292
2.2. Procedimiento para el trámite del medio de control	298
2.3. Diferencia entre pretensión anulatoria electoral y pérdida de investidura	299
3. Medio de control de reparación directa.....	301
3.1. Principales controversias procesales que se derivan de la nueva regulación sobre reparación directa	303
3.1.1. El alcance de la responsabilidad estatal a causa de la imputación a un particular que ha obrado siguiendo una expresa instrucción de la entidad pública	303
3.1.2. El deber legal de definir en la sentencia la proporción de responsabilidad entre entidad pública y particular	305
4. Medio de control contractual	307

4.1. Características del medio de control contractual	310
4.2. Controversias relacionadas con la liquidación del contrato	312
4.2.1. De la competencia en sede administrativa para liquidar el contrato	312
4.2.2. La pretensión de desequilibrio de la ecuación financiera del contrato y la nulidad del acto de liquidación unilateral	318
4.2.3. De la liquidación unilateral y sus efectos: ¿cuándo y cómo es procedente la reclamación judicial posterior?	319
4.2.3.1. Evento de liquidación bilateral del contrato	319
4.2.3.2. Evento de liquidación unilateral del contrato	320
4.2.4. La liquidación del contrato una pretensión propia del demandante o un deber legal del órgano judicial	324
5. Medio de control de repetición	327
5.1. Evolución normativa	327
5.1.1. Regulación parcial: materia contractual	327
5.1.2. Regulación integral	328
5.2. Características del medio de control de repetición	331
5.3. El nuevo CPACA y la autonomía del medio de control de repetición frente al medio de control de reparación directa	331
5.4. Del deber de ejercer el medio de control de repetición y las facultades de los comités de conciliación	333
5.5. Régimen probatorio y el medio de control de repetición	335
5.6. La conciliación prejudicial y el medio de control de repetición	336
6. La caducidad y la acción contencioso administrativa	338
6.1. Control judicial en cualquier tiempo	340
6.1.1. Nulidad simple	340
6.2. Control judicial dentro un término específico	341
6.2.1. Nulidad de actos administrativos electorales	341
6.2.2. Nulidad de las cartas de naturaleza y de las resoluciones de autorización de inscripción	342

6.2.3. Nulidad y nulidad y restablecimiento del derecho de los actos administrativos de adjudicación de baldíos	343
6.2.4. Medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho	343
6.2.5. Revisión de actos de extinción del dominio agrario o los que deciden de fondo los procedimientos de clarificación, deslinde y recuperación de los baldíos	344
6.2.6. Expropiación de un inmueble agrario	344
6.2.7. Medio de control de repetición	344
6.2.8. Medio de control reparación directa	348
6.2.9. Medio de control contractual	351
6.2.9.1. Reseña histórica sobre el concepto de actividad contractual	351
6.2.9.2. La caducidad de los denominados actos separables del contrato	352
6.2.9.3. La caducidad de los actos administrativos contractuales	355
6.2.9.3.1. La regla general de caducidad en materia contractual	356
6.2.9.3.1.1. La nulidad absoluta o relativa del contrato y el término de caducidad	357
6.2.9.3.1.2. Del cómputo del termino de caducidad de la acción contractual, cuando se expiden actos administrativos durante la ejecución del contrato estatal, o después de terminado o liquidado el respectivo contrato	358
7. Las acciones constitucionales y la jurisdicción contenciosa administrativa	360
7.1. Medio de control de pérdida de investidura	360
7.2. Medio de control de protección de derechos e intereses colectivos – Acción popular	364
7.2.1. La protección de derechos e intereses colectivos y el nuevo CPACA	366

7.3. Reparación de los perjuicios causados a un grupo – Acción de grupo	372
7.4. Cumplimiento de normas con fuerza material de ley o de actos administrativos – Acción de cumplimiento	374
7.4.1. La acción de cumplimiento: naturaleza principal o subsidiaria	374
7.4.2. La excepción de inconstitucionalidad y la acción de cumplimiento	375
7.4.3. Medio de control de cumplimiento de normas con fuerza material de Ley o de actos administrativos y el nuevo CPACA	376
7.5. La acción de tutela	377
7.5.1. La acción de tutela y el nuevo proceso contencioso administrativo	378
7.5.2. De la Acción de tutela y el autocontrol del proceso contencioso administrativo – Sistema oral	381

CAPÍTULO V

LA ESTRUCTURA DEL NUEVO PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. GENERALIDADES

ASPECTOS GENERALES SOBRE LA TENDENCIA ESCRITA Y LA TENDENCIA ORAL DEL PROCESO

Generalidades	385
---------------------	-----

ESTRUCTURA GENERAL DEL NUEVO PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO: PROCESO FLEXIBLE

Generalidades	389
---------------------	-----

FASE ESCRITA

Generalidades	391
---------------------	-----

ADMISIÓN, INADMISIÓN Y RECHAZO DE LA DEMANDA

1. De la demanda y sus requisitos	392
2. De la inadmisión y rechazo de la demanda (no cumplimiento de requisitos –art. 162–)	393
2.1. De la inadmisión y rechazo de la demanda (no cumplimiento de los anexos requeridos –art. 166–)	398
3. Traslado de la demanda	403
4. Retiro de la demanda	405
5. Reforma de la demanda	409
5.1. De los antecedentes legislativos de la reforma de la demanda	411
5.2. De la doctrina del H. Consejo de Estado frente a la reforma de la demanda	413
5.3. De las decisiones del H. Consejo de Estado frente a la reforma de la demanda	413
5.4. Nuestro criterio frente al anterior debate procesal	414
6. Contestación de la demanda y demanda de reconvención	417
6.1. Contestación de la demanda	417
6.2. Demanda de reconvención	418
7. El juez director del proceso y la fase escrita	419

LAS ETAPAS ORALES DEL NUEVO PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

AUDIENCIA INICIAL

1. El verdadero propósito de la audiencia inicial	422
1.1. Visión general del contenido de la audiencia inicial	423

1.1.1. Del saneamiento del proceso y la audiencia inicial	423
1.1.2. De las excepciones previas y la audiencia inicial	425
1.1.3. De la conciliación y la audiencia inicial	429
1.1.4. De las medidas cautelares y la audiencia inicial	432
2. La audiencia inicial: Fijación del litigio – Decreto de pruebas	435
2.1. Fijación del litigio	435
2.1.1. Fijación de hechos	436
2.1.2. Fijación de los demás extremos de la relación procesal	437
2.2. Decreto de pruebas	437
3. De los intervinientes en la audiencia inicial	438
4. Principales debates procesales en el trámite de la audiencia inicial	442
4.1. De los recursos que proceden contra las decisiones proferidas en materia de excepciones previas	442

AUDIENCIA DE PRUEBAS

1. Consideraciones de orden general en materia probatoria	449
1.1. El razonamiento judicial y el hecho relevante.	449
1.2. El hecho como objeto de prueba	450
1.3. El esclarecimiento de la verdad y el proceso	452
1.3.1. La distinción entre verdad absoluta y verdad relativa	454
1.3.2. La distinción entre verdad formal o procesal y verdad real	454
1.3.3. Verdad y certeza	455
1.3.4. Verdad y verosimilitud	455
1.3.5. Verdad y probabilidad	456
1.4. La regulación jurídica de la prueba	456
1.4.1. Relevancia y admisibilidad	457
1.4.2. La formación de la prueba	457
1.5. La prueba de oficio y la imparcialidad del funcionario judicial	457

1.6. Del hecho controvertido, del hecho pacífico, del tema de la prueba	459
1.7. El principio de oralidad y los medios de prueba	461
1.7.1. Aspectos generales sobre la tendencia oral del proceso	461
1.7.2. El principio de oralidad respecto a los medios de pruebas	461
1.7.2.1. Oralidad y prueba escrita preconstituida	461
1.7.2.2. Las pruebas a construir en el proceso y la oralidad	462
1.7.2.3. La prueba oral-representativa y la oralidad (testimonio – interrogatorio de parte)	463
2. Aspectos de orden particular	463
2.1. El principio de integración normativa en materia de régimen probatorio en el CPACA	463
2.1.1. El principio de integración en materia probatoria con relación al CPACA y al Código General del Proceso	464
2.2. Sistema mixto en materia probatoria	465
2.3. La facultad de decretar pruebas de oficio y el principio de carga procesal probatoria (art. 213 CPACA)	466
2.4. La carga estática y dinámica de la prueba y el nuevo proceso contencioso administrativo	466
2.5. El principio de intermediación probatoria en el proceso oral o por audiencias	467
2.6. Materialización del principio de intermediación probatoria en el CPACA	467
2.7. El principio del debido proceso en materia probatoria (art. 214)	468
2.7.1. Del decreto de medios de prueba y la fijación del litigio	469
2.8. Oportunidades probatorias	470
2.8.1. De las pruebas solicitadas en el traslado de las excepciones de fondo	472

2.9. Las excepciones previas y los medios de prueba	475
2.9.1. Medios de prueba y excepciones previas en el C.P.C.	475
2.9.2. Medios de prueba y excepciones previas en el CGP	476
2.9.3. Medios de prueba y excepciones previas en el CPACA	476
2.10. De la oportunidad procesal para suplir los defectos formales en la solicitud de los medios de prueba. Prueba Testimonial	477
3. Algunos medios de prueba en particular	478

EL DICTAMEN PERICIAL

1. Oportunidad procesal para presentar aclaración, complementación y objeción al dictamen pericial	480
2. De la contradicción del dictamen en el proceso oral	481
3. El trámite de la contradicción – Algunas controversias	481
3.1. La forma de llevar la prueba pericial al proceso, incide en la oportunidad procesal para formular aclaraciones, complementaciones y objeciones	482
4. Tacha por impedimento del perito	483
5. Las principales modificaciones en materia de honorarios de los peritos	483
6. Análisis comparativo: CPACA – CGP	484
6.1. Dictamen pericial	484
6.1.1. Del principio de integración normativa	486
6.1.2. Procedencia del dictamen pericial	486
6.2. Presentación del dictamen por las partes	488
6.2.1. Contradicción del dictamen aportado por las partes	491
6.3. Del dictamen decretado de oficio	493
6.3.1. Contradicción del dictamen pericial decretado de oficio ...	494
6.4. Disposiciones propias del CGP sobre el dictamen pericial	494
6.5. Deber de colaboración de las partes	496

EL JURAMENTO –MEDIO ESPECIAL DE PRUEBA–

1. El juramento deferido	496
2. El juramento estimatorio	497
2.1. El juramento estimatorio no es propio del sistema oral	497
2.2. Valor probatorio del juramento estimatorio	497
2.3. Las modificaciones esenciales que el CGP (206), realiza respecto al juramento estimatorio	498
2.4. Algunas controversias relacionadas con el juramento estimatorio	499
2.4.1. Aplicación de este medio de prueba al proceso contencioso administrativo	499
2.4.2. Juramento estimatorio y determinación de la cuantía	500
2.4.3. Juramento estimatorio: deber procesal – carga procesal	500

LA DECLARACIÓN DE PARTE

1. Ruptura o continuidad de la tradición legislativa de aceptar la declaración de parte, con la finalidad de obtener la confesión	502
2. La simple declaración de parte y el proceso contencioso administrativo	504

LA CONFESIÓN

1. Una visión general	506
2. La confesión y los representantes de las entidades públicas. Cambio normativo	507
3. La fijación de los hechos en la audiencia inicial y la prohibición de confesar	509

**DOCUMENTOS – EL PRINCIPIO DE
AUTENTICIDAD – VALOR
PROBATORIO DE LAS COPIAS**

1. Principio de autenticidad	512
2. Valor probatorio de las copias	513
2.1. El CPACA (215) y el valor de las copias	513
2.2. El CGP (246) y el valor de las copias	514

**AUDIENCIA DE
ALEGACIONES Y JUZGAMIENTO**

Generalidades	516
---------------------	-----

CAPÍTULO VI

**SUJETOS PROCESALES:
PARTES Y TERCEROS
CAPACIDAD – REPRESENTACIÓN Y
DERECHO DE POSTULACIÓN**

1. El concepto de capacidad para ser parte	519
2. El concepto de capacidad para comparecer al proceso	520
3. La representación y el <i>ius postulandi</i>	528
3.1. Del derecho de postulación – <i>ius postulandi</i>	533

**PARTES Y TERCEROS EN EL NUEVO
PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
ALGUNOS CONCEPTOS CLAVES**

Generalidades	535
---------------------	-----

ANÁLISIS COMPARATIVO EN MATERIA DEL CONCEPTO DE TERCEROS EN LA RELACIÓN PROCESAL

1. Del Decreto-Ley 01 de 1984 (CCA) y la Ley 1437 de 2011 (CPACA)	540
1.1. Anterior Código Contencioso Administrativo (Decreto-Ley 01 de 1984)	540
1.2. Del nuevo Código Contencioso Administrativo –CPACA (Ley 1437 de 2011)–	541
2. La intervención adhesiva. Coadyuvancia	542
3. Del litisconsorcio facultativo y la intervención excluyente	544
3.1. Litis consorcio facultativo – Alcance conceptual – Principio de integración normativa	544
3.1.1. De la conducta procesal de los litisconsorcios facultativos y sus efectos dentro de la relación procesal	545
3.2. La intervención excluyente	546
3.3. La caducidad frente a: la intervención litisconsorcial y la intervención excluyente (CPACA, 224)	546
3.4. La exigencia de la procedencia de acumulación de procesos: litisconsorcio facultativo – intervención excluyente (CPACA, 224)	547
4. Del litisconsorcio necesario: Principio de integración normativa con el CGP	549
4.1. De la oportunidad procesal para su configuración	550
4.2. Facultades procesales del litisconsorcio necesario una vez vinculado	550
4.3. El litisconsorcio necesario y la intervención forzosa – Diferencias	552
5. El llamamiento en garantía	552
5.1. El proceso civil y el llamamiento en garantía	552

5.2. El nuevo proceso contencioso administrativo y el llamamiento en garantía	553
6. El llamamiento en garantía y el principio de integración normativa	554
6.1. Oportunidades procesales para su solicitud	554
6.2. Del llamado en garantía y su facultad de llamar igualmente en garantía a un tercero	555
6.3. De la naturaleza jurídica de la solicitud de llamamiento	555
6.4. El trámite procesal del llamamiento en garantía	556
6.5. Llamamiento en garantía con efectos de repetición	556

PRINCIPALES DEBATES PROCESALES

1. Alcance de la noción de tercero, dentro de la relación procesal	570
1.1. La regulación de los conceptos de parte y terceros en el denominado Código General del Proceso (CGP)	571
1.2. ¿Quiénes son los verdaderos terceros en el nuevo proceso contencioso administrativo?	571
2. Algunas controversias del litisconsorcio necesario y el medio de control de naturaleza contractual	572
2.1. En relación con el control de legalidad del acto administrativo de adjudicación (entidad estatal – contratista)	572
2.2. En relación con la adjudicación o no del contrato como fundamento de la existencia de un litisconsorcio facultativo o necesario	574
2.3. Efectos procesales de la sentencia de unificación sobre el otorgamiento de capacidad para ser parte y capacidad procesal de los consorcios y uniones temporales, frente a los anteriores aspectos	576
3. La coadyuvancia y el contenido del inciso final del artículo 223 del CPACA	577
4. Del llamamiento en garantía dentro del propio medio de control de repetición	578

CAPÍTULO VII

EXPEDICIÓN DE PROVIDENCIAS JUDICIALES**(Autos – Sentencias – Notificaciones – Costas)**

1. Expedición de providencias judiciales en vigencia de la Ley 1395 de 2010	581
2. Expedición de providencias judiciales en vigencia del nuevo Código de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011)	582
2.1. La sentencia y el proceso oral	585
2.1.1. La sentencia oral y escrita dentro del proceso contencioso administrativo	589
2.1.2. La sentencia – Su contenido y efectos	590
2.1.3. Del cumplimiento de las sentencias	593
2.1.4. Aportes al fondo de contingencias	596
2.1.5. Trámite para el pago de condenas o conciliaciones	598
2.2. De la sentencia en concreto y en abstracto	599
3. Notificación de providencias judiciales	601
3.1. Crítica a la notificación del auto admisorio de la demanda y del mandamiento de pago a entidades públicas y personas privadas que ejerzan funciones propias del Estado	603
3.2. Notificación personal del auto admisorio de la demanda a personas privadas inscritas en el registro mercantil	606
3.3. Notificación personal de otras providencias judiciales	607
3.4. La notificación de las sentencias	608
4. Costas y agencias en derecho	610

CAPÍTULO VIII

**LA IMPUGNACIÓN DE PROVIDENCIAS
JUDICIALES Y EL NUEVO CÓDIGO DE
PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y DE
LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
(RECURSOS ORDINARIOS Y EXTRAORDINARIOS)**

1. Planteamientos de orden general.....	613
2. Recursos ordinarios	615
2.1. Del recurso de reposición	615
2.2. El recurso de apelación	618
2.2.1. El recurso de apelación y el nuevo Código Contencioso Administrativo	620
2.2.2. Trámite del recurso de apelación contra autos	621
2.2.3. El recurso de apelación contra sentencias	625
2.2.4. Del recurso procedente frente a los autos de que tratan los numerales 5 a 9 del artículo 243, del nuevo Código Contencioso Administrativo	626
2.2.5. Del recurso de apelación y el principio de integración normativa	628
2.2.6. Del recurso de apelación contra sentencia y la audiencia de conciliación como requisito de procedibilidad	631
2.3. Recurso de queja	634
2.4. Recurso de súplica	637
3. Los recursos extraordinarios en el nuevo proceso contencioso administrativo (arts. 248 a 268 de la Ley 1437 de 2011)	642
3.1. Recurso extraordinario de revisión	643
3.1.1. Consideraciones de orden general	643
3.1.2. El recurso extraordinario de revisión y el nuevo CPACA (Ley 1437 de 2011)	647
3.1.3. Procedencia	647

3.1.4. Competencia	651
3.1.5. Eliminación de caución	653
3.1.6. Las causales que fundamentan el recurso extraordinario de revisión	653
3.1.7. Término para interponer el recurso	654
3.1.8. Formulación y trámite del recurso	656
3.1.9. Diferencias entre el recurso extraordinario de revisión del CPACA y el establecido en el Código General del Proceso	657
3.2. Recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia	659
3.2.1. Finalidad	659
3.2.2. Procedencia	659
3.2.3. Trámite y competencia	660
3.2.4. Efectos de la sentencia	661
3.3. Mecanismo eventual de revisión (acciones populares y de grupo)	661
3.3.1. Evolución – Marco normativo y jurisprudencial	661
3.3.2. De la consagración del mecanismo eventual de revisión en la Ley 1437 de 2011	666
3.4. Recursos extraordinarios contra laudos arbitrales	668
3.4.1. Consideraciones de orden general	668
3.4.2. De los recursos extraordinarios de anulación y revisión en vigencia de la nueva Ley 1563 de 12 de julio de 2012 (estatuto de arbitraje nacional e internacional)	671
3.4.2.1. Modificaciones en materia de arbitramento relacionadas con la jurisdicción contencioso administrativa	672
3.4.2.1.1. El arbitramento y los actos administrativos	672
3.4.2.1.2. El arbitraje <i>ad hoc</i> e institucional	674
3.4.2.1.3. Pacto arbitral	674
3.4.2.1.4. Iniciación del proceso arbitral	675

3.4.2.1.5.	Instalación del Tribunal y admisión, inadmisión y rechazo de la demanda	676
3.4.2.1.6.	Audiencia de conciliación	677
3.4.2.1.7.	Procesos sometidos a la justicia ordinaria o contencioso administrativa	678
3.4.2.1.8.	Medidas cautelares – Comisión al juez administrativo	679
3.4.2.1.9.	Proceso arbitral e integración del contradictorio, otras partes y terceros	679
3.4.2.2.	El laudo arbitral y los recursos extraordinarios	680
3.4.2.2.1.	Recurso extraordinario de anulación	680
3.4.2.2.1.1.	Causales para interponer el recurso extraordinario de anulación	683
3.4.2.2.1.2.	Efectos de la sentencia de anulación	690
3.4.2.2.2.	Recurso de revisión en materia de laudos arbitrales	691

CAPÍTULO IX

**EXTENSIÓN Y UNIFICACIÓN DE
LA JURISPRUDENCIA
UNA CONTEXTUALIZACIÓN
NECESARIA – UN POCO DE HISTORIA**

1.	La interpretación judicial – planteamientos de orden general	694
2.	Los grandes sistemas de derecho – Algunas generalidades	698
3.	De las diferentes clases de precedentes (normativos – no normativos)	700
3.1.	Precedentes normativos	701
3.1.1.	La costumbre	702
3.1.2.	El precedente judicial en el <i>common law</i> (derecho común)	703

3.2. Precedentes no normativos	704
3.2.1. El precedente administrativo	705
3.2.1.1. Del precedente administrativo y otras figuras	706
3.2.1.2. Del carácter vinculante del precedente administrativo	707
3.2.1.3. El precedente administrativo y el sometimiento de la administración a la ley y al derecho	708
3.2.1.4. La vinculación de la administración al principio de legalidad	709
3.2.1.5. La potestad discrecional y reglada frente al precedente administrativo	710
3.2.1.6. El precedente administrativo como técnica de control judicial de la discrecionalidad administrativa	711

RESEÑA HISTÓRICA RELACIONADA CON LA FUERZA VINCULANTE DE LA JURISPRUDENCIA DENTRO DEL SISTEMA JUDICIAL COLOMBIANO

Generalidades	712
---------------------	-----

LA FUERZA VINCULANTE Y OBLIGATORIA DE LA JURISPRUDENCIA PARA LA ADMINISTRACIÓN

1. El Consejo de Estado y la unificación de jurisprudencia. Antecedentes	720
2. El nuevo Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo y la unificación de la jurisprudencia	722
3. Una primera aproximación al contenido de los artículos 10 y 102 del CPACA	723
3.1. Del deber de aplicación uniforme de las normas y la jurisprudencia (art. 10)	723

3.2. Extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado a terceros por parte de las autoridades (art. 102)	728
3.2.1. Consideraciones relacionadas con la primera causal (la necesidad del período probatorio previo)	729
3.2.2. Consideraciones relacionadas con la segunda causal	730
3.2.3. Consideraciones relacionadas con la tercera causal	731
3.2.4. La caducidad de la acción contencioso administrativa y la petición especial de extensión de jurisprudencia	733
3.2.5. La conciliación prejudicial y la petición especial de extensión de jurisprudencia	735
4. El Consejo de Estado y la petición especial de extensión de la jurisprudencia (269)	737

CAPÍTULO X

INCIDENTES Y NULIDADES PROCESALES

INCIDENTES PROCESALES

1. Oportunidad, trámite y efecto de los incidentes	740
--	-----

NULIDADES PROCESALES

1. Consideraciones de orden general	741
1.1. Las nulidades procesales – Características	743
2. Las nulidades procesales y el proceso contencioso administrativo	746
2.1. Nulidades procesales y el anterior Código Contencioso Administrativo – Principio de integración absoluto	746
2.2. Nulidades procesales y el nuevo Código Contencioso Administrativo (CPACA) – Principio de integración relativo	747
2.3. Principios que gobiernan el régimen de nulidades	749
2.3.1. Principio de taxatividad o especificidad	749
2.3.2. Principio de transcendencia	758
2.3.3. Principio de protección de la actuación procesal	758

3. Las causales de nulidad – Cambios esenciales	760
3.1. En materia de jurisdicción y competencia (causal primera)	761
3.2. En materia probatoria (causal quinta)	762
3.3. En materia de recursos (causal sexta)	763
3.4. En materia de notificación del auto admisorio y el mandamiento ejecutivo (causal octava)	763
3.5. En materia de expedición de la sentencia (causal 7)	764
4. Las nulidades y el trámite incidental para su decisión	766
5. De la nulidad constitucional por violación al debido proceso – Pretermittir las etapas del proceso	768
6. La nulidad y los medios de impugnación	770

CAPÍTULO XI

EL NUEVO PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y LAS MEDIDAS CAUTELARES CONSIDERACIONES GENERALES

1. Algunos antecedentes de las medidas cautelares contencioso administrativas	773
2. La reforma y sus aspectos centrales	776
2.1. Procedencia de la medida cautelar en el nuevo código	776
2.2. Clases de medidas cautelares	777
2.3. Oportunidad, trámite y competencia para decidir la medida cautelar	779
2.4. Requisitos para decretar la medida cautelar	781
2.5. Modificación y levantamiento de la medida cautelar	782
2.6. Incidentes de responsabilidad y de desacato en el trámite de la medida cautelar	783
2.7. Recursos procedentes contra los autos proferidos dentro del trámite incidental cautelar	784

CONSIDERACIONES ESPECIALES. CONTROVERSIAS PROCESALES

1. Naturaleza jurídica – Sistemas – Oportunidad para decretar las medidas cautelares	785
1.1. Sistemas para regular las medidas cautelares	787
1.2. Oportunidad para solicitar y decretar medidas cautelares	791
1.3. Requisitos para decretar las medidas cautelares	792
1.3.1. Exigibilidad de requisitos diferentes según la naturaleza de la medida cautelar	793
1.3.2. Requisitos para las medidas cautelares innominadas y para las expresamente consagradas por el legislador	795
1.3.3. Las contradicciones en la regulación de las medidas cautelares en el nuevo código	797
2. Las medidas cautelares y el medio de control de repetición	799
2.1. Vigencia o derogatoria de las medidas cautelares en repetición	800
2.1.1. Inexistencia de derogatoria expresa	800
2.1.2. Improcedibilidad de la derogatoria tácita de una norma especial por otra posterior de carácter general	801
2.2. La caución como requisito para el decreto de medidas cautelares en el medio de control de repetición	802

CAPÍTULO XII

LA VIGENCIA DEL NUEVO CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y DEL CÓDIGO GENERAL DEL PROCESO

(Principio de integración normativa)

1. Las reglas generales de la ley procesal en el tiempo	807
1.1. De la vigencia y el tránsito legislativo en el Código de Procedimiento Civil y en el anterior Código Contencioso Administrativo	808

1.2. De la vigencia de las normas procesales y la Ley 1395 de 2010.....	809
1.3. Tránsito legislativo y derogación de normas según el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo (CPACA).....	811
1.4. De la vigencia, derogatoria y tránsito legislativo en el Código General del Proceso	812
1.4.1. Los criterios de vigencia de las normas del Código General del Proceso (CGP).....	812
1.4.2. Los criterios de derogación de normas en el Código General del Proceso (CGP).....	814
1.4.3. Los criterios de tránsito legislativo de las normas del Código General del Proceso (CGP)	815
2. De la política legislativa de integración normativa: (CGP – CPACA)	816
2.1. Incidencia procesal del tránsito legislativo de las normas del Código General del Proceso frente al nuevo proceso contencioso administrativo	818
2.2. El principio de integración normativo respecto al proceso contencioso administrativo tramitado bajo el denominado sistema escritural (Decreto-Ley 01 de 1984 y modificaciones)	820
3. Efectos procesales de las normas del Código General del Proceso (CGP), frente al nuevo proceso contencioso administrativo (CPACA)	822
3.1. De los efectos procesales de la derogatoria de normas a partir de la promulgación del Código General del Proceso frente al nuevo Código Contencioso Administrativo	822
3.1.1. Derogatoria de artículos de la Ley 270 de 19969	822
3.1.2. Derogatoria del artículo 211 del Código de Procedimiento Civil.....	824
3.1.3. Derogatoria de la expresión “que requerirá presentación personal” del artículo 71 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA).....	825

3.1.4. Derogatoria de la Ley 1437 de 2011 (CPACA) (copias).....	
3.1.5. Derogatoria de la Ley 1437 de 2011 (CPACA).....	
3.1.6. Derogatoria de la Ley 1437 de 2011 (CPACA).....	
3.2. Derogatoria de las normas del Código General del Proceso (CGP).....	
3.3. De las modificaciones al Código General del Proceso (CGP) a las normas promulgadas antes de la entrada en vigencia del Código General del Proceso (CGP).....	
3.3.1. La interdicción de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.....	
3.3.2. Modificación de las normas que regulan el procedimiento de radicación de demandas.....	
3.3.3. Audiencia de conciliación.....	
3.3.4. Extensión de la competencia.....	
3.3.5. Modificación de las normas que regulan el procedimiento de radicación de demandas.....	
3.3.6. Modificación de las normas que regulan el procedimiento de radicación de demandas.....	
3.4. Aspectos regulados por el Código General del Proceso (CGP).....	
3.4.1. La determinación de la competencia.....	
3.4.2. La determinación de la competencia territorial.....	
3.4.3. Auxilio de jurisdicción.....	
3.4.4. Requisitos de radicación.....	
3.4.5. Acumulación de demandas.....	
3.4.6. Retiro de la demanda.....	
3.4.7. Falta de radicación de la demanda.....	

3.1.4. Derogatoria del inciso primero del artículo 215, de la Ley 1437 de 2011 (CPACA) (valor probatorio de las copias)	826
3.1.5. Derogatoria del inciso segundo del artículo 309 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA)	826
3.1.6. Derogatoria del artículo 34 del Decreto-Ley 19 de 2012	828
3.2. Derogatoria de normas a partir de octubre primero (1) de 2012	829
3.3. De las modificaciones realizadas de manera expresa por el CGP a las normas del CPACA. Vigentes desde la promulgación (610 a 616)	830
3.3.1. La intervención de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado	830
3.3.2. Modificación al artículo 199 del CPACA (notificación personal del auto admisorio y mandamiento de pago)	831
3.3.3. Audiencia de conciliación extrajudicial en los asuntos contencioso administrativos	832
3.3.4. Extensión de la jurisprudencia	832
3.3.5. Modificación al artículo 150 del CPACA (competencia del Consejo de Estado en segunda instancia y cambio de radicación)	832
3.3.6. Modificación al inciso 2 del artículo 269 del CPACA	833
3.4. Aspectos regulados de manera diferente (CGP – CPACA)	833
3.4.1. La determinación de la competencia por factor cuantía	833
3.4.2. La determinación de la competencia por factor territorial	833
3.4.3. Auxiliares de la justicia	834
3.4.4. Requisitos de la demanda	834
3.4.5. Acumulación de pretensiones	834
3.4.6. Retiro de la demanda	835
3.4.7. Falta de contestación o deficiente contestación de la demanda	835

3.4.8. Allanamiento	835
3.4.9. Trámite de excepciones previas	836
3.4.10. Estructura diferente del proceso contencioso administrativo y el proceso ante la jurisdicción ordinaria	836
4. La aplicación gradual del Código General del Proceso y la jurisdicción contencioso administrativa	837
<i>Bibliografía</i>	843
<i>Índice temático</i>	859