

Cristian Andrés Díaz Díez
Profesor de Derecho Administrativo
Miembro del CEDA

LA JURISDICCIÓN DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

*EL CONTROL JURISDICCIONAL ESPECIALIZADO
DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DENTRO
DEL ESTADO DE DERECHO Y LA DEMOCRACIA*



UNIVERSIDAD
DE ANTIOQUIA
1831
FACULTAD DE DERECHO
Y CIENCIAS POLÍTICAS



LIBRERIA JURIDICA
SANCHEZ R. LTDA.

CEDA
CENTRO DE ESTUDIOS DE
DERECHO ADMINISTRATIVO

ÍNDICE GENERAL

	Págs.
PRÓLOGO.	15
INTRODUCCIÓN.	21

CAPÍTULO I SIGNIFICADO Y ORIGEN DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA COMO JURISDICCIÓN ESPECIAL: EL MODELO FRANCÉS Y EL COLOMBIANO

ANOTACIÓN PREVIA	27
1. EL CONCEPTO DE JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA.	28
1.1. Apuntes preliminares sobre la función jurisdiccional.....	28
1.2. La jurisdicción contencioso-administrativa	36
2. LOS SISTEMAS DE CONTROL JURISDICCIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	51
2.1. Los sistemas monistas: el caso anglosajón.	56
2.2. Los sistemas dualistas o pluralistas	67
3. EL CARÁCTER ESPECIALIZADO DEL JUEZ CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DENTRO DEL SISTEMA DE DUALIDAD DE JURISDICCIONES	70
4. EL SURGIMIENTO DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA EN FRANCIA: DE LA JUSTICIA RETENIDA A LA JUSTICIA DELEGADA Y LA JURISDICCIONALIZACIÓN PAULATINA DEL CONTENCIOSO	73
4.1. Antecedentes del control jurisdiccional especializado de la administración en el antiguo régimen	75
4.2. El nacimiento de la jurisdicción administrativa bajo el impulso de la Revolución Francesa	80
4.2.1. El juez administrativo como agente consultivo: la etapa de la justicia retenida	84
4.2.2. El surgimiento de la verdadera potestad jurisdiccional: la etapa de justicia delegada	88
4.2.3. La supresión de la jurisdicción ministerial	92
4.3. El proceso de jurisdiccionalización del contencioso francés	94
5. LA CONSOLIDACIÓN DEL JUEZ CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN COLOMBIA DENTRO DEL MODELO DE DUALIDAD JURISDICCIONAL: LOS AVATARES DE UN COMPLEJO PROCESO HISTÓRICO Y LA INFLUENCIA FRANCESA	98
5.1. Antecedentes: el período judicialista	100

5.1.1. Los Consejos de Estado del Siglo XIX	103
5.1.2. La Constitución de 1886 y la habilitación legislativa para la creación del <i>contencioso especializado</i>	111
5.1.3. <i>El influjo del pensamiento francés en los debates parlamentarios del siglo XX</i>	115
5.2. La creación de la jurisdicción contencioso-administrativa y la prolongación de su vigencia hasta la actualidad: su consagración en la Carta Política de 1991	120

CAPÍTULO II
EL CONTROL JURISDICCIONAL ESPECIALIZADO
DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL ESTADO DE DERECHO

ANOTACIÓN PREVIA	128
1. EL JUZGAMIENTO ESPECIALIZADO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL DEVENIR DEL ESTADO DE DERECHO	128
1.1. La elasticidad intrínseca de la cláusula «Estado de derecho»	130
1.1.1. Discusión en torno al significado del concepto	130
A) La concepción neutra	132
B) La concepción formalista	135
C) La concepción garantista	136
1.2. El papel de la jurisdicción contencioso-administrativa en la evolución del Estado de derecho	140
1.2.1. Estado liberal clásico: el juez administrativo como vocero de la voluntad legislativa y protector de los derechos individuales	140
1.2.1.1. El Estado liberal constituyó la primera forma de Estado de derecho	140
1.2.1.2. Los aportes del Estado liberal clásico	143
1.2.1.3. El protagonismo de la jurisdicción contencioso-administrativa en los orígenes del Estado liberal	149
1.2.2. Estado social de derecho: el juez administrativo como agente que asegura la justiciabilidad de los derechos prestacionales a cargo del poder público	154
1.2.2.1. El Estado social de derecho no implicó la abolición del Estado liberal	154
1.2.2.2. El Estado social de derecho como responsable de la procura existencial de la población	156
1.2.2.3. El carácter promocional de la jurisdicción contencioso-administrativa en el Estado social de derecho	160
1.2.3. Estado constitucional y democrático de derecho: el juez administrativo como garante de la supremacía constitucional y de los derechos fundamentales, económicos, sociales, culturales y colectivos	172
1.2.3.1. La contemporaneidad del Estado constitucional y democrático de derecho y su diferencia con los modelos estatales anteriores	172
1.2.3.2. Las causas del advenimiento del Estado constitucional y democrático de derecho	179
1.2.3.3. La aparición de las «constituciones rígidas» y del control de constitucionalidad de los actos normativos	183

1.2.3.4. El Estado constitucional y democrático de derecho como «Estado de derechos»	185
1.2.3.5. El fortalecimiento del papel del juez contencioso administrativo en el Estado constitucional y democrático de derecho	188
2. INCIDENCIA DEL JUZGAMIENTO ESPECIALIZADO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LA CONFIGURACIÓN DE LOS ELEMENTOS DEL ESTADO DE DERECHO	197
2.1. El principio de legalidad: fundamento de la inspección judicial especializada de las autoridades administrativas	200
2.1.1. Origen y alcance del principio de legalidad administrativa	200
2.1.2. Justificación del principio de legalidad aplicado a la actividad administrativa	207
2.1.3. El principio de legalidad como parámetro de vinculación de las autoridades administrativas a la ley y al derecho: jerarquía normativa y bloque de legalidad	209
2.1.4. Las formas de vinculación de la administración al principio de legalidad	214
2.1.5. El principio de legalidad como fundamento del control jurisdiccional especializado de la administración pública	220
2.2. El principio de separación del poder público: ¿es incompatible con un control jurisdiccional ordinario de la administración?	227
2.3. La existencia de mecanismos de control del poder público: en especial, el control jurisdiccional plenario de la conducta administrativa	238
2.4. La consagración y garantía de los derechos fundamentales, económicos, sociales, culturales y colectivos: patrones legitimadores de la jurisdicción contencioso-administrativa	244

CAPÍTULO III

EL PLENO CONTROL JURISDICCIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, COMO PRESUPUESTO ESENCIAL DE LA DEMOCRACIA

ANOTACIÓN PREVIA	254
1. EL CONTROL COMO LÍMITE AL PODER DE LA MAYORÍA EN LA DEFINICIÓN DE LA DEMOCRACIA	255
1.1. Comentario preliminar	255
1.2. La democracia como paradigma actual de gobierno	256
1.3. La idea de límite al poder mayoritario en la teoría de la democracia	257
2. LA LEGITIMIDAD DEMOCRÁTICA DEL JUEZ CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO	278
2.1. Delimitación del problema	278
2.2. Los criterios o fuentes de legitimación democrática	279
2.3. Discusión acerca de la legitimidad democrática del juez contencioso administrativo en el contexto de la llamada "judicialización de la vida política"	280
2.4. La posición del Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, respecto del carácter no representativo de los gobernantes, así como de su plena sujeción al ordenamiento y a la jurisdicción contencioso-administrativa	294
2.5. Análisis acerca de la legitimidad democrática de la jurisdicción contencioso-administrativa, a partir de los tres criterios adoptados	299

2.5.1. Legitimidad democrática de origen de la jurisdicción contencioso-administrativa	299
2.5.2. Legitimidad democrática de procedimiento de la jurisdicción contencioso-administrativa.	304
2.5.3. Legitimidad democrática de contenido de la jurisdicción contencioso-administrativa	307
2.6. El carácter endeble de la tesis de la vulneración al principio democrático, como consecuencia del fortalecimiento del control jurisdiccional de la administración pública	312
3. LA INTERDICCIÓN DE ZONAS EXENTAS AL CONTROL JURISDICCIONAL CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO COMO PRESUPUESTO ESENCIAL DE LA DEMOCRACIA: HACIA LA PLENA JUDICIALIZACIÓN DE LA CONDUCTA ADMINISTRATIVA	313
3.1. La competencia general de la jurisdicción contencioso-administrativa, para controlar la actividad de la administración	322
3.2. El control jurisdiccional de la discrecionalidad administrativa	325
3.2.1. El concepto de discrecionalidad administrativa	330
3.2.2. Técnicas de control jurisdiccional al ejercicio de la discrecionalidad administrativa	340
3.2.2.1. El control jurisdiccional de la discrecionalidad administrativa a partir de los elementos reglados del acto	342
3.2.2.2. El control jurisdiccional de la discrecionalidad administrativa a partir de la concreción de los conceptos jurídicos indeterminados	345
3.2.2.3. El control jurisdiccional de la discrecionalidad administrativa a partir de la comprobación de la existencia de los hechos determinantes de la decisión	351
3.2.2.4. El control jurisdiccional de la discrecionalidad administrativa a través del test de proporcionalidad o de razonabilidad	354
3.2.2.5. El control jurisdiccional de la discrecionalidad administrativa a partir de los principios generales del derecho, en especial el de interdicción de la arbitrariedad	357
3.2.2.6. El control jurisdiccional de la discrecionalidad administrativa a partir de la exigencia de motivación	359
3.2.2.7. El control jurisdiccional de la discrecionalidad administrativa a partir de la verificación del respeto de los derechos e intereses de los administrados	371
3.2.3. La fiscalización jurisdiccional de la discrecionalidad técnica	373
3.2.4. El alcance pleno del control jurisdiccional de la discrecionalidad administrativa: en especial, la posibilidad de enjuiciamiento de la oportunidad o conveniencia de la decisión y la facultad jurisdiccional de sustituirla	376
3.3. La disputa por el control jurisdiccional de los actos políticos o de gobierno	388
4. UNA RÉPLICA AL EJERCICIO DE FUNCIONES JURISDICCIONALES POR LA ADMINISTRACIÓN	399
5. CONCLUSIÓN: EL FORTALECIMIENTO DE LAS COMPETENCIAS DEL JUEZ CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO COMO GARANTÍA DEMOCRÁTICA	406

CAPÍTULO IV
EXCURSO:
LA PERTINENCIA DE UN CONTROL JURISDICCIONAL ESPECIALIZADO
DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL SISTEMA COLOMBIANO
DE DUALIDAD DE JURISDICCIONES

ANOTACIÓN PREVIA	410
1. LA ACTUALIDAD DE LA DISCUSIÓN SOBRE LA PERTINENCIA DE UNA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA ESPECIALIZADA	410
2. LA DEFENSA DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA COMO LÍMITE A LA "HUIDA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO"	416
3. CRÍTICAS A LA EXISTENCIA DE UNA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA AUTÓNOMA, DENTRO DEL SISTEMA DUALISTA	428
3.1. Fuero injustificado de la administración y ruptura de la igualdad ciudadana	433
3.2. Conflictos de competencia, congestión, lentitud y formalismo	438
3.3. Copia de una institución extranjera	445
4. ARGUMENTOS A FAVOR DE UN JUEZ CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ESPECIALIZADO, DENTRO DEL SISTEMA DE DUALIDAD DE JURISDICCIONES	446
4.1. La especialidad del régimen jurídico aplicable al Estado y a los particulares que cumplen función pública: el derecho público administrativo	447
4.2. La especialidad del sujeto controlado	458
4.3. El protagonismo de la jurisdicción contenciosa en la elaboración del derecho administrativo	461
4.4. La formación política y conocimiento del Estado de la jurisdicción contencioso- administrativa	465
4.5. La jurisdicción contencioso-administrativa como contrapeso del poder político	469
4.6. El compromiso de la jurisdicción contencioso-administrativa con la garantía de los derechos de los administrados	471
4.7. La función pedagógica de la jurisdicción contencioso-administrativa, para la buena marcha de los órganos estatales y de los particulares que ejercen funciones públicas	475
4.8. La importancia de la cultura jurídica	477
5. LA ESPECIALIDAD DEL RÉGIMEN JURÍDICO APLICABLE, COMO CRITERIO GENERAL DE JUSTIFICACIÓN DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA EN LA LEY 1437 DE 2011	479
6. CONCLUSIÓN: LA JUSTIFICACIÓN DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO- ADMINISTRATIVA COMO JURISDICCIÓN ESPECIALIZADA	489
7. ALGUNOS RETOS ACTUALES DEL JUEZ CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FRENTE A LAS EXIGENCIAS DE LA DEMOCRACIA Y DEL ESTADO DE DERECHO	491
7.1. Los retos frente al adecuado funcionamiento de la administración de justicia ..	491
7.2. Los retos frente a las nuevas dinámicas que gobiernan la sujeción de la administración al ordenamiento jurídico y a las transformaciones del Estado contemporáneo	494
7.3. Los retos frente a los compromisos constitucionales de la jurisdicción contencioso-administrativa	495
CONCLUSIONES	497
BIBLIOGRAFÍA	505