

**LUIS ALBERTO LUNA BENITEZ**

Doctor en derecho de la Universidad Javeriana  
y en derecho público de la Universidad de París,  
Profesor de derecho administrativo

# **LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

(comparación con el sistema francés enriquecida con  
jurisprudencia del Consejo de Estado)

Prefacio de JEAN RIVERO, Profesor emérito  
de la Universidad de Derecho, de Economía  
y de Ciencias Sociales de París



**EDICIONES LIBRERIA DEL PROFESIONAL**

## INDICE GENERAL

	Pág.
<b>Préface</b> .....	5
<b>Prefacio</b> .....	11
<b>Abreviaturas y otras convenciones</b> .....	17

### INTRODUCCION

	19
<b>Parágrafo 1.—El tema de este ensayo</b> .....	19
A.— Su extensión .....	19
B.— Las reglas jurídicas que rigen el tema .....	21
C.— El interés del tema .....	22
D.— Los antecedentes doctrinales del tema .....	23
<b>Parágrafo 2.—El contexto comparativo de este ensayo</b> .....	23
<b>Parágrafo 3.—Las ideas fundamentales</b> .....	25
A.— Desde el punto de vista comparativo .....	25
B.— Desde el punto de vista nacional .....	27
<b>Parágrafo 4.—Plan de exposición</b> .....	27

### PRIMERA PARTE

<b>LA JURISDICCION ADMINISTRATIVA</b>	29
---------------------------------------	----

#### TITULO I

<b>LA DUALIDAD DE JURISDICCIONES</b>	31
--------------------------------------	----

# INDICE

Pág.

## CAPITULO I

<b>FORMACION Y JUSTIFICACION DE LA DUALIDAD</b> . . . . .	<b>32</b>
SECCION I.—FORMACION DE LA DUALIDAD . . . . .	32
<b>Parágrafo 1.—Antecedente</b> . . . . .	<b>33</b>
<b>Par. 2.— Establecimiento de la jurisdicción administrativa</b> . . . . .	<b>35</b>
A.— Vicisitudes iniciales (1886-1913) . . . . .	36
B.— Implantación definitiva . . . . .	39
SECCION II.—JUSTIFICACION DE LA DUALIDAD... . . . .	41
<b>Par. 1.— Ausencia de pugna entre el Ejecutivo y los jueces</b> . . . . .	<b>42</b>
<b>Par. 2.— Salvaguardia de los derechos y libertades individuales</b> . . . . .	<b>45</b>
<b>Par. 3.— Justificación técnica</b> . . . . .	<b>47</b>

## CAPITULO II

<b>SANCION DE LA DUALIDAD</b> . . . . .	<b>51</b>
SECCION I	
SECCION I.—ORGANO QUE DIRIME LOS CONFLICTOS DE COMPETENCIA . . . . .	52
<b>Par. 1.— Antecedentes históricos</b> . . . . .	<b>52</b>
<b>Par. 2.— Situación actual</b> . . . . .	<b>53</b>
SECCION II.—CONFLICTOS DE COMPETENCIA . . . . .	55
<b>Par. 1.— Rasgos generales de los procedimientos de conflicto</b> . . . . .	<b>55</b>
<b>Par. 2.— Trámite de los conflictos</b> . . . . .	<b>57</b>
A.— Hipótesis positivas . . . . .	57
B.— Hipótesis negativa . . . . .	59

TITULO II

ESTRUCTURA Y COMPETENCIA DE LA JURISDICCION ADMINISTRATIVA 61

CAPITULO I

<b>ESTRUCTURA DE LA JURISDICCION ADMINISTRATIVA</b>	<b>61</b>
SECCION I.—LOS JUECES	63
<b>Par. 1.— Generalidades</b>	<b>63</b>
A.— Rasgos fundamentales	63
B.— Articulación entre Consejo de Estado y tribunales administrativos seccionales	65
1.— Juez de derecho común y juez de atribución	65
2.— Grados jurisdiccionales	67
3.— El Consejo de Estado, tribunal supremo	67
<b>Par. 2.— El Consejo de Estado</b>	<b>68</b>
A.—Composición	69
1.— Presidencia	69
2.— Categoría y número de miembros	69
3.— Estatuto de los consejeros	71
a.— Comienzo de la carrera	71
b.— Continuación de la carrera	74
B.— Funciones del Consejo	76
1.— En materia legislativa	77
2.— En materia administrativa	78
a.— De administración consultiva	78
b.— De administración activa	80
(V. las contenciosas infra cap. II, secc. II)	
C.— Organización del Consejo	81
1.— División en salas	81
2.— Atribuciones de las salas	83
3.— Funcionamiento de la sala de lo contencioso	84
<b>Par. 3.— Tribunales administrativos seccionales</b>	<b>87</b>
A.— Personal	87
B.— Funciones	89

	<b>Pág.</b>
SECCION II.—MINISTERIO PUBLICO ANTE EL JUEZ ADMINISTRATIVO . . . . .	90
<b>Par. 1.— Personal</b> . . . . .	<b>91</b>
<b>Par. 2.— Papel</b> . . . . .	<b>92</b>
<b>CAPITULO II</b>	
<b>COMPETENCIA DEL JUEZ ADMINISTRATIVO</b> . . . . .	<b>97</b>
SECCION I.—DETERMINACION EXTERNA DE ESA COMPETENCIA (FRENTE A LA DEL JUEZ ORDINARIO, PRINCIPALMENTE).. . . .	97
<b>Par. 1.— Temperamentos de los derechos francés y colombiano</b> . . . . .	<b>98</b>
A.— Formación de los dos derechos . . . . .	99
<b>1.— Diferencias iniciales</b> . . . . .	<b>99</b>
a.— Cláusula general francesa de contenido jurisprudencial... . . . .	99
b.— Enumeración legislativa colombiana . . . . .	100
<b>2.— Coincidencia actual</b> . . . . .	<b>103</b>
B.— Exposición de los dos derechos . . . . .	108
<b>Par. 2.— Competencia del juez administrativo en materia de cuestiones principales</b> . . . . .	<b>110</b>
A.— Regla general negativa . . . . .	111
<b>1.— Enunciado</b> . . . . .	<b>111</b>
<b>2.— Aplicaciones</b> . . . . .	<b>111</b>
a.— El juez administrativo no es directamente juez de los particulares . . . . .	111
b.— Incompetencia sobre litigios relativos a la actividad de autoridades extranjeras . . . . .	115
c.— Incompetencia respecto de la actividad del Congreso . . . . .	115
d.— Incompetencia respecto de la actividad de los servicios judiciales y del ministerio público . . . . .	117
B.— Regla general positiva . . . . .	117
<b>1.— Enunciado y desdoblamiento</b> . . . . .	<b>117</b>
<b>2.— Comprobación de las dos subcláusulas generales por la enumeración de competencias</b> . . . . .	<b>119</b>
a.— Competencia para el contencioso de los actos jurídicos.....	120

	<b>Pág.</b>
<b>a—1.— Para el de los actos unilaterales</b> .....	<b>120</b>
<b>a—1—a.— Principio</b> .....	<b>120</b>
<b>a—1— b.—Excepciones</b> .....	<b>121</b>
I.— Constitucionalidad de ciertos decretos importantes .....	<b>122</b>
II.— Juicios de policía .....	<b>130</b>
III.— Medidas urgentes de higiene .....	<b>134</b>
IV.— Ciertas sanciones disciplinarias .....	<b>134</b>
V.— Los pretendidos "actos de gobierno" .....	<b>136</b>
<b>a—2.— Para el contencioso de los contratos</b> .....	<b>140</b>
<b>a—2—a.— Dualidad de contratos y de jurisdicciones</b> .....	<b>142</b>
<b>a—2—b.— Incertidumbres sobre los alcances prácticos de dichas dualidades..</b>	<b>144</b>
<b>b.— Competencia para el contencioso de las actuaciones mate- riales</b> .....	<b>150</b>
<b>Par. 3.— Delimitación de competencias entre el juez administrativo y el ordinario en materia de cuestiones accesorias</b> .....	<b>156</b>
<b>A.— Cuestiones accesorias ante el juez adminis- trativo</b> .....	<b>157</b>
<b>1.— Principio</b> .....	<b>157</b>
<b>2.— Excepción notable</b> .....	<b>158</b>
<b>B.— Cuestiones accesorias ante el juez ordinario..</b>	<b>158</b>
<b>1.— Interpretación de los actos administrativos</b> .....	<b>158</b>
<b>2.— Apreciación de la juridicidad de los actos administrativos..</b>	<b>159</b>
<b>a.— Ante el juez civil</b> .....	<b>159</b>
<b>b.— Ante el juez penal</b> .....	<b>159</b>
<b>SECCION II.—DETERMINACION INTERNA DE LA COMPETENCIA DEL JUEZ ADMINIS- TRATIVO</b> .....	<b>160</b>
<b>Par. 1.— Generalidades</b> .....	<b>160</b>
<b>A.— Competencia razione materiae y por la persona pública interesada</b> .....	<b>160</b>
<b>B.— Competencia razione loci de los tribunales admi- nistrativos seccionales</b> .....	<b>163</b>
<b>C.— Conflictos entre tribunales administrativos sec- cionales</b> .....	<b>164</b>
<b>Par. 2.— Repartición de los diversos contenciosos entre el Consejo de Estado y los tribunales administrativos seccionales</b> .....	<b>164</b>

	<b>Pág.</b>
A.— Acciones de nulidad y de plena jurisdicción contra actos jurídicos unilaterales . . . . .	164
1.— De nulidad . . . . .	164
2.— De plena jurisdicción . . . . .	165
B.— Contencioso de la responsabilidad pública extracontractual . . . . .	165
1.— Del Estado y los establecimientos públicos nacionales . . . . .	165
2.— De las demás personas públicas . . . . .	166
C.— Contencioso contractual . . . . .	166
1.— Del Estado y de los establecimientos públicos nacionales . . . . .	166
2.— De las otras personas públicas . . . . .	166
D.— Contencioso fiscal . . . . .	166
E.— Contencioso de las cuentas públicas . . . . .	167
F.— Contencioso electoral . . . . .	167
G.— Contencioso de la función pública . . . . .	168
H.— Conflictos de competencias administrativas entre personas públicas . . . . .	168
I.— Asuntos de jurisdicción coactiva . . . . .	169
J.—Otros contenciosos . . . . .	170
<b>Par. 3.— Cuestiones accesorias en el interior de la jurisdicción administrativa . . . . .</b>	<b>171</b>
A.— Interpretación de actos administrativos . . . . .	171
B.— Apreciación de juridicidad . . . . .	171

## **SEGUNDA PARTE**

### **LAS VIAS JURISDICCIONALES 173**

#### TITULO I

#### RELACIONES ENTRE RECURSOS ANTE LA ADMINISTRACION Y ACCIONES ANTE EL JUEZ ADMINISTRATIVO 175

##### CAPITULO I

##### DISTINCION ENTRE LOS UNOS Y LAS OTRAS 175

##### CAPITULO II

##### ARTICULACION ENTRE LOS UNOS Y LAS OTRAS.. 176

	<b>Pág.</b>
SECCION I.—PROBLEMA DE LA DECISION PREVIA...	177
SECCION II.—REGLA DEL RECURSO ADMINISTRATIVO PREVIO . . . . .	182
<b>Par. 1.— Generalidad en Colombia . . . . .</b>	<b>183</b>
<b>Par. 2.— Decisión que pone fin a la vía administrativa . . . . .</b>	<b>185</b>
A.—Puede ser explícita o implícita . . . . .	185
B.—Recurso sobre el cual debe recaer . . . . .	185
C.—Momento de apertura de la vía jurisdiccional....	186
<b>Par. 3.— Sanción de la regla . . . . .</b>	<b>186</b>

## TITULO II

HISTORIA Y CLASIFICACION DE LAS ACCIONES CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVAS	189
---	-----

### CAPITULO I

<b>HISTORIA DE LAS ACCIONES CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVAS...</b>	<b>189</b>
SECCION I.—1913 — 1941 . . . . .	190
SECCION II.—DE 1941 HASTA NUESTROS DIAS . . . . .	192
<b>Par. 1.— Acciones establecidas en 1941 . . . . .</b>	<b>192</b>
A.—Acción ordinaria de nulidad . . . . .	192
B.—Acción ordinaria de plena jurisdicción . . . . .	193
C.— Algunas acciones especiales . . . . .	193
<b>Par. 2.— Ausencia de ciertas acciones que existen     en derecho francés . . . . .</b>	<b>194</b>
A.— Inexistencia de acciones represivas . . . . .	194
B.—Inexistencia del recurso para interpretación....	194
C.— Inexistencia del recurso para apreciación de va- lidez . . . . .	195

### CAPITULO II

<b>CLASIFICACION DE LAS ACCIONES CONTENCIOSO ADMINISTRATIVAS....</b>	<b>195</b>
--	------------

	<b>Pág.</b>
SECCION I.—CLASIFICACION SEGUN EL CRITERIO DE LOS PODERES DEL JUEZ . . . . .	196
A.— Acciones de mera anulación . . . . .	196
B.— Acciones de plena jurisdicción . . . . .	196
SECCION II.—CLASIFICACION SEGUN LA OBJETIVIDAD O LA SUBJETIVIDAD DE LAS ACCIONES . . . . .	197
<b>Par. 1.— Según la naturaleza de las cuestiones planteadas al juez . . . . .</b>	<b>197</b>
A.— Acciones objetivas . . . . .	198
B.—Acciones subjetivas . . . . .	198
<b>Par. 2.— Según el fin de la acción . . . . .</b>	<b>198</b>
A.— Acciones objetivas . . . . .	198
B.— Acciones subjetivas . . . . .	199
SECCION III.—CONSECUENCIAS PRACTICAS DE ESAS CLASIFICACIONES . . . . .	200
TITULO III	
LAS ACCIONES MAS IMPORTANTES	
201	
CAPITULO I	
<b>ACCION ORDINARIA DE NULIDAD . . . . .</b>	
<b>202</b>	
SECCION I.—FUENTES Y CARACTERES GENERALES.	202
<b>Par. 1.— Fuentes . . . . .</b>	<b>202</b>
<b>Par. 2.— Caracteres generales . . . . .</b>	<b>204</b>
A.— Contenciosa . . . . .	204
B.—Fundada en la violación de la regla de derecho.	204
C.— De mera anulación . . . . .	205
D.—Objetiva . . . . .	205
1.— Por las cuestiones planteadas al juez . . . . .	205
2.— Por su fin . . . . .	205

	<b>Pág.</b>
3.— Proceso contra un acto . . . . .	206
<b>SECCION II.—CONDICIONES DE ADMISIBILIDAD . . . . .</b>	<b>207</b>
<b>Par. 1.— En razón del acto atacado . . . . .</b>	<b>207</b>
A.—El acto debe ser administrativo . . . . .	207
B.— El acto debe ser una decisión unilateral . . . . .	208
C.— Problema de la admisibilidad de la acción contra los actos particulares . . . . .	210
1.— Antes de 1961 . . . . .	210
2.— Desde 1961 . . . . .	211
3.— Evaluación de la jurisprudencia . . . . .	213
a.— En el plano teórico . . . . .	213
b.— En el plano práctico . . . . .	215
D.— La condición de que el acto cause agravio..	215
<b>Par. 2.— Condición de recurso administrativo previo.</b>	<b>220</b>
<b>Par. 3.— Calidad del actor . . . . .</b>	<b>220</b>
A.— Problema del interés para actuar . . . . .	220
1.— Carácter popular de la acción . . . . .	220
2.— Inconvenientes de la popularidad jurídica de la acción.	221
B.— Problema de la capacidad para obrar en juicio..	222
<b>Par. 4.— Problema de la acción paralela . . . . .</b>	<b>223</b>
<b>Par. 5.— La falta de plazo para incoar la acción. . . . .</b>	<b>224</b>
A.—Punto de vista del legislador . . . . .	225
B.—Consecuencias respecto de la constatación de nulidad por vía incidental . . . . .	225
C.— Inconvenientes de la falta de plazo . . . . .	226
<b>Par. 6.— Competencia del juez y formalidades . . . . .</b>	<b>228</b>
A.— Competencia . . . . .	228
B.— Formalidades . . . . .	228
1.— En cuanto a la representación del actor . . . . .	228
2.— En cuanto a las pretensiones . . . . .	229
3.— En cuanto a la forma de la demanda . . . . .	229
4.— Anexos a la demanda . . . . .	230

	<b>Pág.</b>
SECCION III.—CAUSALES DE ANULACION . . . . .	231
<b>Par. 1.— Clasificaciones . . . . .</b>	<b>233</b>
A.— La francesa . . . . .	233
1.— Incompetencia . . . . .	233
2.— Vicio de forma . . . . .	233
3.— Desviación de poder . . . . .	234
4.— Violación de la ley . . . . .	234
B.— La colombiana . . . . .	235
<b>Par. 2.— Datos de nuestra práctica jurisdiccional . . . . .</b>	<b>237</b>
SECCION IV.—PODERES DEL JUEZ Y EFECTOS DE SU FALLO . . . . .	244
<b>Par. 1.— Poderes del juez . . . . .</b>	<b>244</b>
A.— Fecha en que se sitúa el juez . . . . .	244
B.— Extensión del examen del acto atacado . . . . .	245
1.— Sólo lo atacado . . . . .	245
2.— Sólo a la luz del derecho invocado . . . . .	245
C.— Medidas que puede tomar el juez . . . . .	246
<b>Par. 2.— Efectos del fallo del juez . . . . .</b>	<b>246</b>
A.— Efectos del fallo de rechazo . . . . .	246
B.— Efectos del fallo de anulación . . . . .	247
1.— En el espacio . . . . .	247
2.— En el tiempo . . . . .	247
a.— Si el acto es general . . . . .	248
b.— Si el acto es particular . . . . .	248
C.— Ejecución de los fallos de anulación . . . . .	249
1.— Prohibición de reproducir el acto anulado . . . . .	249
2.— Anulaciones de actos particulares . . . . .	249
3.— Plazo para cumplir . . . . .	250

## CAPITULO II

<b>ACCION ORDINARIA DE PLENA JURISDICCION..</b>	<b>250</b>
SECCION I.—GENERALIDADES . . . . .	250
<b>Par. 1.— Textos que la consagran . . . . .</b>	<b>250</b>

	<b>Pág.</b>
<b>Par. 2.— Ordinarietà y polivalencia</b> . . . . .	<b>251</b>
<b>Par. 3.— Distinción respecto de la acción de nulidad.</b>	<b>252</b>
<b>SECCION II.—REGIMEN DE LA ACCION</b> . . . . .	<b>252</b>
<b>Par. 1.— Dos formas de la acción.</b> . . . . .	<b>252</b>
A.— Reclamación contra una acto jurídico . . . . .	252
B.— Reclamación por una actuación material . . . . .	253
<b>Par. 2.— Condiciones de admisibilidad.</b> . . . . .	<b>254</b>
A.— Recurso administrativo previo . . . . .	254
B.— Plazos de ejercicio . . . . .	255
<b>1.— Contra un acto jurídico</b> . . . . .	<b>255</b>
<b>2.— Por una actuación material</b> . . . . .	<b>257</b>
<b>3.— Sanción del vencimiento de los plazos</b> . . . . .	<b>258</b>
C.—Calidad del actor . . . . .	259
<b>1.— Capacidad para comparecer en justicia</b> . . . . .	<b>259</b>
<b>2.— Interés para actuar</b> . . . . .	<b>259</b>
D.— Naturaleza del acto atacado . . . . .	259
E.— Ausencia de acción paralela . . . . .	260
F.— Competencia del juez y formas . . . . .	260
<b>Par. 3.— Argumentos de la acción</b> . . . . .	<b>261</b>
<b>SECCION III.—PODERES DEL JUEZ Y EFECTOS DE SU FALLO</b> . . . . .	<b>262</b>
<b>Par. 1.— Poderes del juez</b> . . . . .	<b>262</b>
A.— Poderes de examen . . . . .	262
B.— Poderes de decisión . . . . .	263
<b>Par. 2.— Efectos del fallo</b> . . . . .	<b>264</b>
<b>Par. 3.— Ejecución del fallo</b> . . . . .	<b>264</b>
A.—Ejecución de las anulaciones . . . . .	264
B.— Ejecución de las condenas pecuniarias . . . . .	265
<b>1.— Condenas pecuniarias líquidas</b> . . . . .	<b>265</b>
<b>2.— Condenas pecuniarias ilíquidas</b> . . . . .	<b>265</b>
C.—Problema de la ejecución forzosa contra la Administración . . . . .	265

TITULO IV

PRINCIPAL PROCEDIMIENTO DE URGENCIA: SUSPENSION PROVISIONAL	267
SECCION I.—GENERALIDADES	267
SECCION II.—CONDICIONES	268
A.—Solicitud del actor	268
B.— Ilegalidad manifiesta y perjuicio notoriamente grave	268
1.— En la acción de nulidad	269
2.— En las otras acciones	271
C.— Que el acto no sea una abstención	272
D.— Ausencia de prohibición legal	272
SECCION III.—EFECTOS DEL AUTO DE SUSPENSION PROVISIONAL	273

TERCERA PARTE

FUNCION DEL JUEZ EN LA DETERMINACION DEL DERECHO APLICABLE	275
--	-----

CAPITULO I

APRECIACION DE LAS FUENTES FORMALES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO..	277
Par. 1.— Diferencia entre la óptica colombiana y la francesa	277
Par. 2.— Parcial ilusión sobre lo "legislado" de nuestro derecho administrativo	278

CAPITULO II

VALOR DE LAS DECISIONES DEL JUEZ ADMINISTRATIVO	280
Par. 1.— Poder creador del juez	281
A.— Posibilidad legal y cortapisa	281

	<b>Pág.</b>
B.— Liberación parcial del juez respecto del derecho privado . . . . .	281
C.— Manera como el juez se libera . . . . .	282
D.— Conclusión positiva con reservas . . . . .	284
<b>Par. 2.— Alcance de los fallos del juez . . . . .</b>	<b>285</b>
A.— Jurídicamente . . . . .	285
B.— Prácticamente . . . . .	286
1.— Difusión . . . . .	286
2.— Enseñanza y doctrina . . . . .	286
3.— Sistematización . . . . .	286
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>289</b>
<b>Par. 1.— Desde el punto de vista comparativo . . . . .</b>	<b>289</b>
A.— Comunicabilidad general de los dos derechos.	289
B.— Diferencias y semejanzas en las soluciones específicas . . . . .	291
<b>Par. 2.— Sobre necesidades según el interés nacional . . . . .</b>	<b>292</b>
A.— Sugerencias para el mejoramiento de la justicia administrativa . . . . .	292
B.— Emulación del "ombudsman", reto de los tiempos nuevos . . . . .	293
<b>Bibliografía básica . . . . .</b>	<b>297</b>
<b>Índice de autores citados . . . . .</b>	<b>301</b>
<b>Índice alfabético de materias . . . . .</b>	<b>303</b>
<b>Anexo: Reformas legislativas en curso a la justicia administrativa.</b>	<b>329</b>
<b>Erratas advertidas . . . . .</b>	<b>335</b>