

REPUBLICA DE COLOMBIA  
Consejo de Estado  
Consejo Superior de la Judicatura

**Jurisprudencia y Doctrina sobre  
Derecho Administrativo**  
Memorias

1996

CONSEJO DE ESTADO  
BIBLIOTECA

## INDICE

PRESENTACION .....	Pág.
<b>CAPITULO I</b>	
<b>LAS ACCIONES CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVAS</b>	
Dra. Dolly Pedraza de Arenas - Consejera de Estado	
Dr. Manuel Urueta Ayola - Consejero de Estado	
1. Teoría de los motivos y finalidades .....	1
1.1 Jurisprudencia original .....	1
1.2 Precisiones a la jurisprudencia original .....	5
1.3 Teoría de los fines y motivos - Actos de contenido particular .....	13
1.4 Teoría de los fines y motivos. Recurso de queja .....	22
1.5 Acciones de nulidad y restablecimiento del derecho - Teoría de los motivos y finalidades. Rutas y horarios - Adjudicación .....	22
1.6 Acciones procedentes según la naturaleza del acto demandado .....	23
1.7 Acción de restablecimiento del derecho -caducidad- teoría de los fines y motivos .....	37
1.8 Acción de nulidad. Acción de restablecimiento del derecho. Teoría de los fines y motivos (materia tributaria) .....	38
1.9 Explotación de minas -acto condición- teoría de los fines y motivos - Acción de restablecimiento del derecho - Caducidad .....	39
1.10 Explotación de minas - Acto condición - Teoría de los fines y motivos - acción de restablecimiento del derecho - Caducidad .....	40
1.11 Teoría de los fines y motivos. Ineptitud de la demanda .....	45
1.12 Acto particular - Acción de nulidad - Improcedencia .....	46

	Pág.
1.13 Título minero - Explotación de minas - Acción de nulidad .....	47
2. Actos contractuales - Actos Separables .....	50
2.1 Contrato de arrendamiento. Acto administrativo. Acción de nulidad y restablecimiento del derecho. Acción contractual. Actos separables ...	50
2.2 Acto contractual - Acto separable - Acción contractual .....	52
2.3 Acto de liquidación del contrato - Acción contractual caducidad .....	54
2.4 Acción contractual - Caducidad .....	56
3. Acumulación de acciones .....	
3.1 Acumulación de acciones - Acción de plena jurisdicción y acción indemnizatoria - Improcedencia .....	58
3.2 Contrato administrativo - Improcedencia de la acción de simulación <i>actio in rem verso</i> . Hecho administrativo - Acción de reparación directa. Acto administrativo - Acumulación de acciones. ....	61
4. Acción de nulidad y excepción de inconstitucionalidad .....	69
5. Acción de restablecimiento del derecho - Teoría de los motivos y finalidades. Recurso de súplica .....	71
6. Acción penal y acción contencioso-administrativa .....	72
7. Tutela y acciones contencioso-administrativas .....	76
8. Acción de nulidad y actos de trámite .....	77

## CAPITULO II

### ORGANIZACION Y COMPETENCIAS DE LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

Dr. Alavaro Lecompte Luna - ex Consejero de Estado

Dr. Ernesto Rafael Ariza Muñoz - Consejero de Estado

1. Organización de la jurisdicción contencioso-administrativa. El Consejo de Estado: artículos 236 a 238 de la Constitución Política; 34 a 39 y 49 de la Ley 270 de 1996; 128 a 130 del Código Contencioso Administrativo .....	81
1.1. Los Tribunales Administrativos: artículos 40 y 41 de la Ley 270 de 1996	88
1.2. Los Juzgados Administrativos: artículos 42 y 197 de la Ley 270 de 1996	89
1.3. Competencia excepcional de la Corte Suprema de Justicia: último inciso del artículo 128 del Código Contencioso-administrativo. ....	89
2. Objeto de control de la jurisdicción de lo contencioso - administrativo; artículos 82 y 83 del Código Contencioso Administrativo; 90 de la Constitución Política y 65 a 74 de la Ley 270 de 1996 .....	89
3. Competencia de la sala plena de lo contencioso administrativo del Consejo de Estado en las acciones de nulidad por inconstitucionalidad contra los decretos del gobierno nacional: artículos 37 numeral 9 y 49 de la Ley 270 de 1996; acuerdo No. 18 del 7 de mayo de 1996 de la Sala plena del Consejo de Estado .....	92

	Pág.
4. Competencia de las secciones del Consejo de Estado en las acciones de nulidad contra los decretos expedidos por el gobierno nacional en ejercicio de las facultades conferidas en los artículos transitorios 20 y 41 de la Constitución Política . . .	97
5. Competencia de las secciones de la Sala de lo contencioso administrativo del Consejo de Estado: acuerdo No. 39 del 14 de noviembre de 1990.....	108
6. Competencia de los tribunales administrativos en única, primera y segunda instancia (desconcentración funcional): artículos 131 a 134 del Código contencioso-administrativo; 9 decreto 2288 de 1989.....	110
7. La competencia por el factor territorial en los actos de retiro del servicio ....	115
8. La competencia por el factor territorial en los actos relativos a tributos .....	119
9. La competencia por el factor territorial en razón del lugar donde debió ejecutarse el contrato. ....	121
10. La competencia por el factor territorial en razón del lugar donde se expidieron los actos administrativos acusados .....	122
11. La competencia por el factor territorial en las acciones de reparación directa por razón del lugar donde se produjo el acto o se realizó el hecho. ....	124
12. La competencia por el factor cuantía en los actos relativos a tributos .....	127
13. La competencia por el factor cuantía atendiendo el valor del presupuesto municipal .....	129
14. La competencia por el factor cuantía en los procesos de ejecución y cumplimiento derivados de los contratos estatales .....	132
15. La competencia por el factor cuantía en los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral contra actos que impliquen retiro del servicio .....	133
16. La competencia a prevención en las acciones de reparación directa .....	140
17. La competencia en caso de demandas dirigidas contra actos electorales y actos de naturaleza diferente .....	143
18. El Consejo de Estado es juez de la impugnación (segunda instancia) y no de la primera instancia en lo tocante en la acción de tutela .....	144
19. Los procesos de pérdida de investidura de los concejales son del conocimiento de los Tribunales Administrativos en única instancia .....	145
20. Los actos expedidos en los procesos disciplinarios contra los abogados por infracción al estatuto de la abogacía no son controlables por la jurisdicción de lo contencioso administrativo .....	148
21. Los actos expedidos en los procesos disciplinarios contra empleados judiciales no son controlables por la jurisdicción de lo contencioso administrativo .....	153
22. Los actos bilaterales de carácter internacional no constitutivos de tratados no son controlables por la jurisdicción de lo contencioso administrativo .....	158
23. Los decretos especiales de intervención expedidos por el gobierno nacional son controlables por la jurisdicción de lo contencioso administrativo a partir de la entrada en vigencia de la nueva Carta Política .....	161

CAPITULO III

LOS PROCESOS CONTENCIOSOS ADMINISTRATIVOS

Dra. Clara Forero de Castro - Consejera de Estado

Dr. Juan Alberto Polo Figueroa - Consejero de Estado

1. Demanda - Ineptitud - Falta de explicación del concepto de violación .....	163
2. Presupuestos procesales - Demanda en forma .....	165
3. Caducidad. Cómputo. Medios de prueba ante la jurisdicción. Acto aclaratorio. Acción de nulidad y restablecimiento del derecho .....	167
4. Demanda - Prevalencia del derecho sustancial .....	169
5. Demanda - Ineptitud sustantiva .....	169
6. Demanda - Admisión. Tribunal Administrativo - Competencia funcional. Demanda rechazo .....	171
7. Demanda - Admisión. Agotamiento vía gubernativa. Estimación - Cuantía .....	173
8. Demanda - Inadmisión. Recurso de apelación Improcedencia .....	175
9. Demanda - Interpretación .....	175
10. Demanda - Requisitos. Acción de reparación directa - Legitimación en la causa .....	177
11. Legitimación procesal. Poder. Adjudicación de baldíos. Contencioso objetivo impropio .....	179
12. Demanda - Corrección adición. Suspensión provisional .....	185

CAPITULO IV

NOCIONES GENERALES Y JURISPRUDENCIA SOBRE EL ACTO ADMINISTRATIVO

Dr. Libardo Rodríguez Rodríguez - Consejero de Estado

1. Actos de la administración .....	189
2. Actos administrativos tácitos .....	316
3. Decaimiento de los actos administrativos .....	318
4. Actos de trámite que no son demandables y actos que aún formando parte de un procedimiento administrativo son demandables .....	319
5. Silencio Administrativo negativo: su prueba .....	321
6. Actos de policía de naturaleza civil no son enjuiciables ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo .....	322
7. Actos administrativos generales: demandables desde su expedición .....	330
8. Vía de hecho por ejercer funciones atribuidas en normas no vigentes .....	333
9. Actos administrativos de delegación de funciones. Actos transmitidos por medios electrónicos .....	335

	Pág.
10. Los actos administrativos resultado del ejercicio de facultades discrecionales no requieren previo proceso disciplinario .....	338
11. Los actos preparatorios no son demandables .....	340
12. Actos que niegan confirmación de nombramientos .....	342
13. Los actos administrativos de carácter general no publicados carecen de obligatoriedad para los particulares .....	345
14. Las decisiones que se profieran en ejercicio de los poderes de policía administrativa son actos administrativos .....	346
15. Conceptos que contienen actos administrativos y que pueden ser objeto de demanda ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo .....	350
16. El acto de solicitud de sanción y el que le da cumplimiento son autónomos y diferentes .....	351
17. Acto administrativo complejo: Concurso de voluntades y unidad de fin. Interdependencia de los dos actos que lo conforman .....	352
18. Los actos jurídicos internacionales de la administración son actos políticos o de gobierno y, por tanto, son actos administrativos .....	354
19. Teoría de las formalidades y procedimientos sustanciales y no sustanciales o accidentales. Principio de efectividad de los derechos sustantivos .....	356
20. Estatutos básicos, orgánicos e internos - diferencia - competencia para expedirlos .....	365
21. Actos de registro - corrección de errores en el registro de títulos cuya inscripción es legalmente inadmisibile - legalidad de dichos actos .....	371
22. Actos de registro - corrección de errores en el registro de título cuya inscripción es legalmente inadmisibile - ilegalidad de dichos actos .....	378

## CAPITULO V

### JURISPRUDENCIA EN MATERIA DE FUNCION PUBLICA

Dr. Carlos Arturo Orjuela Góngora - Consejero de Estado

Dra. Dolly Pedraza de Arenas - Consejera de Estado

1. Aspectos Procesales .....	381
1.1 Caducidad de la acción .....	381
1.2 Inadmisión de la demanda .....	390
1.3 Delegación de la representación legal para actuar en los procesos contencioso administrativos .....	392
1.4 Publicación del acto administrativo .....	395
1.5 Recurso de apelación .....	399
1.6 Consulta: No hay lugar a ella cuando se declara desierto el recurso de alzada .....	402
2. Plan de retiro compensado con fundamento en el Decreto 1660 de 1991 .....	403
2.1 Funcionarios de carrera .....	403
2.2 Funcionarios con fuero sindical .....	405

	Pág.
2.3. Funcionarios de libre nombramiento y remoción .....	409
3. Régimen prestacional .....	413
3.1. La mora de la administración en los trámites administrativos no perjudica al administrado .....	413
3.2. Régimen salarial .....	417
3.2.1. Derechos adquiridos. Facultades del legislador .....	417
4. Condenas en las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral .....	419
4.1. Indemnización por retiro en estado de embarazo .....	436
4.2. Cumplimiento de fallos judiciales .....	438
5. Aceptación de renuncia .....	441
6. Limitaciones a la solicitud de remoción por parte del Procurador General de la Nación .....	446
7. Competencia del Ministerio del Trabajo como autoridad de policía .....	450
8. Obligatoriedad del debido Proceso. Clasificación entre empleados públicos y trabajadores oficiales .....	453
9. Sindicatos - Permisos .....	458

## CAPITULO VI

### JURISPRUDENCIA EN MATERIA DE CONTRATOS ESTATALES

Dr. Carlos Betancur Jaramillo - Consejero de Estado

Dr. Jesús María Carrillo Ballesteros - Consejero de Estado

1. Acto administrativo - Revocatoria. Administración - Prohibiciones. Contrato administrativo - celebración .....	463
2. Contratista - Responsabilidad. Contrato administrativo - Revisión de precios. Contrato de diseño y construcción - Perjuicios - Principio de la buena fe. ...	469
3. Acción de reparación directa - Enriquecimiento sin causa. Acciones contractuales - Caducidad - Término .....	475
4. Caducidad - Declaratoria. Contratista - Incumplimiento. Contrato Administrativo - Perfeccionamiento .....	478
5. Contrato de derecho privado de la administración. Contrato de exportación ..	482
6. Acción de nulidad y restablecimiento del derecho. Acciones contractuales - Actos separables del contrato. Contrato administrativo - Adjudicación - Legitimación .....	488
7. Contrato administrativo - Obligaciones - Acta de recibo parcial - Reajuste de precios - Imprevisión - Perjuicios - Intereses moratorios liquidación .....	491
8. Acción de cumplimiento. Acción de resolución. Acumulación de acciones. Fallo de <i>extrapetita</i> .....	496
9. Contrato de obra pública - Declaratoria de caducidad .....	498

	Pág.
10. Carga de la prueba. Contrato estatal - Ejecución - Pago contratista presentación de la cuenta de cobro - Intereses de mora - Interventor - Acta de recibo de la obra. Principio de la buena fe. Principio de lealtad .....	502
11. Contrato estatal - Terminación unilateral - Poderes exorbitantes de la administración	507

#### CAPITULO VII

### JURISPRUDENCIA EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

Dr. Juan de Dios Montes Hernández - Consejero de Estado

1. Responsabilidad presunta - Perjuicios a simples damnificados .....	511
2. Responsabilidad del estado por la muerte de un soldado del ejército ocasionada por un miembro de la misma institución .....	513
2.1. Dependencia económica de los demandantes con la víctima. Perjuicios materiales - Liquidación .....	517
3. Responsabilidad por errores en la administración de justicia .....	520
3.1. Privación injusta de la libertad .....	532
4. Acumulación de perjuicios morales .....	533
5. Indemnización a <i>for fait</i> .....	536
6. Aplicación de la teoría de riesgo .....	538
7. Daño antijurídico. Teoría de la lesión (art. 90 Constitución Política). Subsanación de falla del servicio probada y presunta - Rompimiento de la igualdad frente a las cargas públicas. Presunción de falla. Presunción de responsabilidad .....	544
7.1. Alcances del artículo 90 de la Constitución Política (Responsabilidad objetiva - subjetiva) .....	549
8. Liquidación de perjuicios materiales para la cónyuge y los hijos menores de edad .....	553
9. Responsabilidad de hospitales y clínicas en la prestación del servicio médico y paramédico - Falla presunta del servicio - inversión de la carga de la prueba	557
10. Presunción de daño moral entre parientes en segundo grado de consanguinidad, primero civil (ascendientes, descendientes, colaterales) .....	563
11. Tratamiento preferencial de la compañera permanente .....	565

#### CAPITULO VIII

### JURISPRUDENCIA EN ASUNTOS ECONOMICOS Y TRIBUTARIOS

Dr. Julio Enrique Correa Restrepo - Consejero de Estado

Dr. Germán Ayala Mantilla - Consejero de Estado

1. Inaplicabilidad del principio de favorabilidad en materia Tributaria .....	569
2. Principio de irretroactividad ante la Ley .....	576

	Pág.
3. Inaplicabilidad del criterio de conveniencia .....	581
4. Agotamiento de la vía gubernativa .....	583
5. Individualización del acto acusado .....	589
6. Pruebas en materia tributaria .....	591
7. Exigencia del pago del impuesto de timbre de los contratos para ser considerados como pruebas .....	606
8. Jurisdicción rogada .....	611
9. Normatividad aplicable: Ley vigente al momento de la presentación de la declaración tributaria .....	614
10. Oportunidad de la interposición de los recursos de reposición y apelación .....	617
11. Competencia según cuantía .....	619
12. Operancia del silencio administrativo positivo .....	620
13. Normas derogadas - Sustracción de materia .....	622
14. Corrección de declaraciones tributarias .....	625
14.1. Posterior a la liquidación de corrección - Objeciones de fondo .....	625
14.2. Presentación previa en??? .....	629
15. Elementos de la obligación tributaria. Hecho generador - Impuesto sobre las ventas .....	632
16. Procedencia del cobro posterior al vencimiento de la póliza de garantía ....	635
17. Contribuyentes con régimen tributario especial .....	639
17.1. Relación causal entre egreso y actividad .....	639
17.2. Comprobación de asignaciones permanentes .....	643
18. Costos presuntos .....	651
19. Improcedencia de la modificación del anticipo en la liquidación de revisión .....	651
20. Deduciones y sistema de causación .....	653

## CAPITULO IX

### JURISPRUDENCIA EN ASUNTOS ELECTORALES

Dr. Amado Gutiérrez Velásquez - Consejero de Estado

Dr. Mario Alario Méndez - Consejero de Estado

1. Retrospectividad de la ley - Aplicación a situaciones no consolidadas cuando empezó a regir y respecto de las cuales no cabe hablar de derechos adquiridos. Alcalde - Inhabilidad, ejercicio de jurisdicción o autoridad civil, política o militar a cargo de dirección administrativa en el respectivo municipio - Su ejercicio debe ser en forma directa o personal .....
- 657

	Pág.
2. Fallos de inexecutableidad sólo producen efectos hacia el futuro. No cabe predicar la excepción de inconstitucionalidad de actos creadores de una situación jurídica individual. Fenómenos del decaimiento y de la pérdida de fuerza ejecutoria del acto administrativo - Efectos. Gobernador - Inhabilidad - Sanción accesoria a la de destitución de un cargo para el ejercicio de funciones públicas .....	662
3. Concejales - inhabilidades. Régimen especial para el distrito capital de Santa Fe de Bogotá. Sistema del cociente electoral concepto. Calidades constitucionales o legales para ser electos requisitos de elegibilidad. Causales de nulidad electoral son expresas - Se puede aducir también la infracción de las previsiones que atañen con la validez del acto enunciadas en el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo .....	668
4. Alcalde - Inhabilidad por celebración de contratos o intervención en su celebración. Naturaleza jurídica de la transacción .....	675
5. Falsedad de las actas de escrutinio por haberse producido con apoyo en elementos falsos .....	683
6. Congresistas - Inhabilidades: ejercicio como empleado público de jurisdicción o autoridad política, civil, administrativa o militar dentro de los 12 meses anteriores. Elección para más de una corporación o cargo público - Coincidencia de los respectivos períodos - Renuncia con anterioridad a la elección. Vínculos por matrimonio o unión permanente o parentesco con funcionarios que ejerzan autoridad civil o política deben ejercer la autoridad en la misma circunscripción electoral en que el pariente es candidato al congreso. Causales de nulidad. Causales de reclamación. Funciones del consejo nacional electoral. Senadores. Circunscripción nacional especial por comunidades indígenas sus requisitos son diferentes y distinto el procedimiento desde la inscripción misma. Inexecutableidad de algunas disposiciones de la Ley 84 de 1993, por razones de fondo y de forma vigencia de la declaración de inexecutableidad. Cambio de lugar de las mesas de votación. Votos en blanco. ....	688
7. Excepción de inconstitucionalidad. Contralores pueden acreditar cualquier título universitario para ser elegidos. Excepción de inconstitucionalidad. Concejos municipales pueden designar como funcionarios a parientes en segundo grado de afinidad. ....	709
8. Sentencia que declare la inconstitucionalidad no es obstáculo para dejar aplicar la ley inconstitucionalidad a situaciones anteriores a la fecha en que hubiere sido proferida. ....	712
9. Excepción de inconstitucionalidad. No es causa de inhabilidad la designación que deban hacer los concejos de parientes por afinidad en segundo grado. ...	715
10. Excepción de inconstitucionalidad. Para ser contralor se requiere acreditar cualquier título universitario. ....	718
11. Excepción de inconstitucionalidad. No fue autorizado el legislador para establecer nuevos motivos de inhabilidad para ser elegido contralor departamental, distrital o municipal. ....	720
12. Excepción de ilegalidad. Los tesoreros municipales pueden ejercer jurisdicción coactiva por delegación de los alcaldes .....	722

CAPITULO X

**JURISPRUDENCIA DE LA SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL CONSEJO DE ESTADO**

Dr. Daniel Suárez Hernández - Presidente del Consejo de Estado

Dr. Joaquín Barreto Ruiz - Vicepresidente del Consejo de Estado

1. Procesos de ejecución .....	729
2. Pérdida de investidura de congresistas .....	732
3. Descuentos .....	734
4. No se configura responsabilidad patrimonial del estado por revocatoria del mandato de los congresistas por decisión de la Asamblea Nacional Constituyente. ....	737
5. Suspensión provisional .....	743
6. Desistimiento .....	747
7. Pérdida de investidura de concejales .....	749
8. Ejecutoria de las providencias susceptibles del recurso extraordinario de súplica. ....	752
9. Pruebas en acción de simple nulidad .....	754
10. Control de legalidad .....	758
11. Ajuste de valor de condenas. Descuentos .....	760
12. Acciones de nulidad por inconstitucionalidad .....	763
13. Caducidad de acción .....	766

CAPITULO XI

**CONCEPTOS DE LA SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL**

Dr. Luis Camilo Osorio - Consejero de Estado

Dr. César Hoyos Salazar - Consejero de Estado

1. Cuadro resumen de las consultas absueltas durante los años 1995 y 1996 ...	771
---	-----

CAPITULO XII

**LA ACCION DE TUTELA**

Dr. Juan Alberto Polo Figueroa - Consejero de Estado

Dr. Carlos Betancur Jaramillo - Consejero de Estado

1. La acción de tutela .....	837
2. La tutela .....	857
3. Derecho a la salud - neonato .....	872
4. Derecho a la salud. Derecho a la vida. Derecho a la seguridad social -EPS. ....	878
5. Competencia de la tutela - Competencia a prevención .....	883

	Pág.
6. Derecho a la propiedad - Fundamental .....	884
7. Acción de tutela - Titularidad - Personas jurídicas .....	887
8. Derechos fundamentales - Interpretación .....	890
9. Derechos de las personas de la tercera edad .....	898
10. Tutela contra particulares .....	902
11. Derecho al ambiente sano. Derecho de propiedad .....	907
12. Dignidad humana - Derecho a la propia imagen .....	913
13. Medio de defensa judicial - Perjuicio irremediable - Indemnización .....	917
14. Acción de tutela - Titularidad - Derechos fundamentales .....	922
15. Derecho de petición .....	926
16. Derecho a la vida - Protección a la madre y al que está por nacer .....	928
17. Espacio público - Derecho al trabajo. Estado social de derecho - Protección a la familia-derechos .....	930
18. Acción de tutela - Titularidad - Persona humana .....	935
19. Derecho a la intimidad .....	939
20. Tutela contra providencias judiciales - Vía de hecho .....	943
21. Tutela contra providencias judiciales .....	951
22. Tutela contra particulares .....	954