

## Contenido

AGRADECIMIENTOS	9
ABREVIATURAS	11
OBSERVACIONES	15
INTRODUCCIÓN	33
§. 1. El objeto de este texto	34
A. Historia del control judicial de la administración antes de 1914	37
a. ¿Romper con la influencia española?	41
b. Control de la administración entre 1886 y 1913	43
B. Nociones	44
a. El concepto de administración	44
b. El concepto de control judicial de la administración	56
c. El derecho de acceso a la justicia y a un recurso efectivo	48
§. 2. El enfoque metodológico por seguir	49
A. Ciertas aclaraciones	51
a. Precisiones comparativas	51
b. Traducción jurídica	54
B. El interés de este estudio	55
a. De lo que no se hablará. Delimitación del estudio	55
b. Problema jurídico y anuncio de las partes	56
PRIMERA PARTE. LA FORMACIÓN Y EVOLUCIÓN DEL CONTROL JUDICIAL DE LA ADMINISTRACIÓN COLOMBIANA	59
TÍTULO I. IDEAS CLAVE EN LA FORMACIÓN DEL CONTROL JURISDICCIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN EN COLOMBIA	61

CAPÍTULO I. LA FORMACIÓN DEL CONTROL JURISDICCIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN EN COLOMBIA	62
Sección 1. La desconfianza en el poder político como razón de la instauración del juez administrativo	65
§. 1. El error doctrinal en torno a la formación del contencioso administrativo colombiano	67
A. El surgimiento de la jurisdicción contenciosa administrativa en Colombia	69
a. Los fundamentos históricos de la jurisdicción contenciosa administrativa	70
b. Fundamentos políticos y económicos	71
B. El concepto colombiano de derecho contencioso administrativo	71
§. 2. El error sobre el principio de separación de poderes	73
A. Cadavid y Uribe citando a Aucoc como justificación de la necesidad del Código en 1913	74
B. Pareja citando a Aucoc como justificación de la necesidad del Código en 1941	75
Sección 2. La necesidad de un juez especializado y el problema de la imitación francesa	78
§. 1. El alcance de la influencia del derecho francés en el establecimiento de la jurisdicción contencioso-administrativa colombiana	79
A. La idea de “juzgar a la administración es administrar”	83
B. La esencia del Consejo de estado francés y del Consejo de estado colombiano	86
a. La institución de la jurisdicción contenciosa administrativa	88
b. Las fuentes de la jurisprudencia	91
§. 2. La distribución de competencias entre la jurisdicción ordinaria y la contencioso-administrativa	94
A. Competencias de la jurisdicción ordinaria en materia contencioso-administrativa	96
a. Competencias del juez civil en materia de responsabilidad civil del estado	98

b. Competencias en materia de contratos	99
B. Competencias del naciente juez administrativo de 1913	101
a. La acción o recurso objetivo	102
b. La acción o recurso subjetivo	104
Conclusión del capítulo	106
CAPITULO DOS. LA EVOLUCIÓN DEL CONTROL JURISDICCIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN. EL SURGIMIENTO DE LA CONFUSIÓN EN LOS 'MEDIOS DE CONTROL' CONTENCIOSOS ADMINISTRATIVOS	108
Sección 1. Los códigos contencioso-administrativos en Colombia y las referencias hechas a otras codificaciones	112
§. 1. Los Códigos de 1941 y 1984	113
A. El segundo Código contencioso-administrativo colombiano	114
- Período mixto: judicial e implementación -en sentido estricto- del modelo de apelación francés (1941-1964)	
a. La adopción de ciertas categorías del sistema francés. Recursos relativos a un acto administrativo	116
i. La acción de nulidad simple en el Código de 1941	117
ii. La acción subjetiva en el Código de 1941	118
b. La reparación directa en el Código de 1941	119
B. El Decreto 528 de 1964. La jurisdicción contenciosa administrativa por fin en cabeza del juez de lo contencioso administrativo	120
C. El Tercer Código (Decreto-Ley 01 de 1984)	120
a. Problemas emergentes relacionados con la dispersión de recursos	122
b. El conflicto de competencias entre el juez ordinario y el juez de lo contencioso administrativo	124
§. 2. Las referencias de los códigos de lo contencioso administrativo al derecho privado y al derecho procesal civil	125
A. Remisiones expresas al procedimiento civil	126
B. Remisiones expresas al derecho privado	127

Sección 2. El Código actual – (Ley 1437 de 2011 - CPACA)	128
§. 1. El espíritu del actual Código	130
A. El uso de los principios	130
B. El uso del precedente	132
a. El significado del artículo 10 del CPACA	133
b. El mecanismo de extensión de la jurisprudencia del Consejo de estado	134
C. El procedimiento de revocatoria directa y el problema de la pérdida de fuerza ejecutoria del acto administrativo	136
a. La cuestión de la pérdida de ejecutoria	138
b. ¿Cómo entender entonces la jerarquía normativa colombiana durante el control de la actividad administrativa?	140
§. 2. Medios de control contenciosos en el CPACA y denegación de justicia	141
A. Dispersión de medios de control (recursos) contencioso administrativo	142
a. Inicio de la proliferación de las acciones contenciosas administrativas en Colombia	142
b. La confusión actual en torno al recurso contencioso administrativo y la dispersión de los recursos	143
B. Los medios de control contencioso administrativo actuales y la denegación de justicia	144
Conclusión del capítulo	146
TÍTULO II. DE LA TÉCNICA Y MÉTODO DE CONTROL JURISDICCIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN EN COLOMBIA	149
CAPÍTULO I. LA TÉCNICA Y LA ESTRUCTURA PARA EL CONTROL JURISDICCIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN	150
Sección 1. La estructura de la sentencia en la JCA	151
§. 1. El juez francés no enciclopedista; el juez colombiano enciclopedista	153
A. El estilo de la sentencia en la JCA	154
a. La redacción de la sentencia y la falta de unificación de criterios al interior de la JCA	155

b. La necesidad de imperatoria brevitatis las decisiones de la JCA	157
B. El carácter <i>non more geométrico</i> del juez administrativo colombiano	159
a. La extensión de jurisprudencia en la jurisdicción contenciosa administrativa colombiana	159
b. ¿Existe el estándar en el derecho administrativo colombiano?	161
§. 2. La cita de doctrina y el problema de la referencia a decisiones jurisprudenciales en las decisiones del juez contencioso administrativo colombiano	163
A. Argumento de autoridad en el juez contencioso administrativo colombiano	163
B. Cita de decisiones del juez administrativo colombiano	164
Sección 2. El problema de la conformación de las salas de decisión en el Consejo de estado colombiano	165
§. 1. La conformación de las salas del Consejo de estado colombiano y la efectividad de los grupos de trabajo de magistrados	166
A. ¿Subsecciones de dos magistrados?	167
B. Las “otras” ocupaciones de los magistrados del Consejo de estado	168
§. 2. Sobre la extraña figura del conjuez en el derecho colombiano y la falta de jueces en la jurisdicción de lo contencioso administrativo	169
A. La necesidad de eliminar la figura del conjuez	170
B. La necesidad de duplicar el número de magistrados del Consejo de estado colombiano y la división de la sección tercera	171
Conclusión del capítulo	174
CAPITULO DOS. EL MÉTODO DE CONTROL DEL JUEZ ADMINISTRATIVO COLOMBIANO	176
Sección 1. El derecho del juez contencioso administrativo colombiano	176
§ 1. La respuesta del juez administrativo colombiano ante el qué del derecho	177

A. El silogismo y la lógica en las decisiones del juez de lo contencioso administrativo colombiano	180
B. Polisilogismo y entimema en el juez de lo contencioso administrativo colombiano	182
§ 2. El juez descubre el derecho aplicable	183
A. Derecho natural y prudencia en el juez administrativo	184
a. Las sentencias de principios en la jurisprudencia del Consejo de estado colombiano	185
b. Sentencias creadoras de principios	186
B. La especificidad del derecho aplicable	188
Sección 2. El Consejo de estado colombiano en acción: la construcción del razonamiento del juez de lo contencioso administrativo	189
§. 1. Método de razonamiento	190
A. La ausencia de un criterio unificado	191
a. Retroactividad del derecho creado por la jurisprudencia	192
b. Otros tipos de razonamiento utilizados por el juez	193
B. La necesidad de una escuela de formación de jueces y funcionarios de la jurisdicción contenciosa administrativa	193
§. 2. La retórica del Consejo de estado colombiano	194
A. Método de exposición del razonamiento	195
a. El análisis de oportunidad y legalidad en la deliberación del juez de lo contencioso administrativo	196
b. La dispensa de invocar el derecho aplicable	196
B. El papel normativo de la doctrina y su uso por el juez colombiano	197
a. El papel normativo de la doctrina en el contencioso administrativo	199
b. La necesidad de atemperar el uso de la doctrina por parte del juez administrativo colombiano	200
Conclusión del capítulo	202
CONCLUSIÓN DE LA PRIMERA PARTE	204

SEGUNDA PARTE. EL PROBLEMA DE LOS MEDIOS JURISDICCIONALES DE CONTROL DE LA ACTIVIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN	207
TÍTULO I. CONFUSIÓN EN EL CONTROL DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS	209
CAPÍTULO I. DEL PROCEDIMIENTO DE NULIDAD SIMPLE COMO <i>ACTIO POPULARIS</i>	212
Sección 1. Las diferencias entre el derecho francés y el derecho colombiano en materia de 'contencioso objetivo'	214
§. 1. Cargos creados por el juez de lo contencioso administrativo colombiano	216
A. Medios, cargos o vicios clásicos. Una influencia francesa	217
a. Falta de competencia	217
b. Defecto de forma	218
c. Desviación de poder	219
d. Falsa motivación o falta de motivación	220
B. Cargos modernos. Creación colombiana	221
a. Violación del ordenamiento jurídico	221
b. Violación del derecho de audiencia y defensa	222
§. 2. Las características especiales del proceso de nulidad simple en el derecho colombiano	223
A. El interés para actuar	224
a. Representación del solicitante en la acción de nulidad simple	224
b. La inexistencia de un plazo para interponer un recurso contra un acto administrativo general	226
B. Suspensión provisional de actos administrativos	226
a. Los requisitos previos para el decreto de una suspensión provisional	227
b. Las facultades del juez durante el decreto de suspensión provisional de un acto administrativo	228
C. El problema de la duración del proceso de nulidad simple	229



B. El concepto de violación del acto administrativo	252
Sección 2. Del problema de mantener los recursos de nulidad simple, nulidad y restablecimiento del derecho y reparación directa	253
§. 1. La teoría de los móviles y finalidades	255
A. La acción de nulidad contra un acto administrativo general	258
B. Consecuencias y ejemplos prácticos que conducen a la denegación de justicia	258
§. 2. Alegato a favor de la unificación de los recursos subjetivos. La necesidad de una única acción contenciosa administrativa	260
A. Reparación del daño mediante la nulidad y restablecimiento del derecho	262
B. Propuesta para establecer una solicitud previa ante la administración antes de llevarla a juicio por daños y perjuicios	263
Conclusión del capítulo	266
TÍTULO II. DEL CONTROL DE LOS CONTRATOS Y DE LAS ACTUACIONES DAÑOSAS DE LA ADMINISTRACIÓN. LA CONFUSIÓN DEL LEGISLADOR QUE IMPIDE LA PROTECCIÓN EFECTIVA DE LOS DERECHOS	268
CAPÍTULO I. DIFICULTADES RELATIVAS AL CONTROL DE LA ACTIVIDAD CONTRACTUAL DEL ESTADO ¿DÓNDE ESTÁ LA BOLA? ¿DÓNDE ESTÁ LA BOLITA?	269
Sección. 1. El camino en el control de los contratos públicos. Entre lo público y lo privado	271
§. 1. Control de los actos administrativos relacionados con el contrato público	273
A. Privilegio previo y control de los actos precontractuales en los contratos públicos	273
a. Control de actos separables una vez firmado o celebrado el contrato	274
b. El comienzo del problema del control de los actos separables del contrato	275
B. Controversias en torno al control de los actos administrativos pos-contractuales	276
a. Reparación por adjudicación indebida del contrato público	276

b. Control de actos administrativos proferidos con posterioridad a la etapa de liquidación del contrato público	278
§. 2. Control del contrato público en la etapa contractual	279
A. Reclamaciones relativas al contrato público	280
a. Nulidades del contrato público	280
b. Otras pretensiones relativas al contrato público	281
B. Controversias relativas al control del contrato público	283
a. El contrato público: ¿acto administrativo o contrato?	283
b. Suspensión provisional de los actos administrativos contractuales y del contrato público	284
Sección 2. Denegación de justicia a través de la acción contractual. Eliminación de las controversias contractuales	286
§. 1. La infinidad de pretensiones y la pluralidad de recursos para controlar el contrato público	287
A. Acumulación de créditos relativos al contrato en el mismo recurso	287
a. Las pretensiones contractuales por la vía del recurso a controversias contractuales	287
b. Reclamaciones contractuales mediante acción de nulidad y restablecimiento del derecho	289
B. Otros recursos para controlar el contrato público	290
a. Reparación directo y contrato público ( <i>Actio in rem verso</i> )	290
b. Recurso para la protección de los derechos colectivos y contratos públicos	291
§. 2. La acción de controversias contractuales: ¿un recurso eficaz?	293
A. La indebida escogencia de la acción – Existencia de una acción paralela	294
a. Denegación de justicia por la imposibilidad de acceder a la jurisdicción de lo contencioso administrativo	295
b. Denegación de justicia por falta de decisión sobre el fondo	296

B. Control del contrato público mediante la acción de nulidad y el restablecimiento del derecho. Creación de una petición previa	298
a. Derecho de acceso a la justicia y propuesta de solución al problema de la caducidad	299
b. La acción de nulidad y restablecimiento del derecho, la forma correcta de controlar la actividad contractual del estado	299
Conclusión del capítulo	302
CAPITULO DOS. LA EVOLUCIÓN DE LA RESPONSABILIDAD CIVIL DEL ESTADO. DEL DERECHO PRIVADO AL DERECHO PÚBLICO	304
Sección 1. Del problema del control del hecho dañoso causado por la administración	305
§. 1. El acto, hecho y operación administrativos lesivos controlables por el recurso de plena jurisdicción. El nacimiento de la confusión	306
A. La atribución al tribunal administrativo de competencia para conocer de las causas relativas a la responsabilidad civil del estado	309
a. El control de la responsabilidad civil del estado entre 1941 y 1964	309
b. El tratamiento del control jurisdiccional de la responsabilidad civil del estado después de 1964	310
B. El alcance de la influencia del derecho civil en el control de la responsabilidad del estado	312
a. La aplicación del derecho civil a los casos de responsabilidad del estado. Antes de 1941	313
b. La no aplicación del derecho civil a los casos de responsabilidad del estado. Después de 1941	315
§. 2. La reparación directa en el CPACA	317
A. El control de los títulos de imputación del daño de la administración por la vía de la acción de reparación directa	318
a. Control de responsabilidad por falla del servicio	318
i. Control de la responsabilidad civil del estado por error judicial	318

ii. Control de la responsabilidad por daños causados por normas eliminadas del ordenamiento jurídico	320
b. Control de responsabilidad objetiva	321
i. Responsabilidad por riesgo excepcional	321
ii. El daño especial	322
B. Dificultades relacionadas con la caducidad	323
a. La regla general de caducidad en reparación directa	323
b. Excepciones a la regla general de la caducidad en reparación directa. Principio de benevolencia jurisdiccional	325
Sección 2. Control de la responsabilidad civil del estado a través del recurso de nulidad y restablecimiento del derecho. Supresión de la acción de reparación directa	327
§. 1. El control de la reparación de daños causados por la administración en el derecho francés y colombiano	327
A. La inexistencia de un recurso específico en el derecho francés	327
B. Sobre la indemnización otorgada	329
§. 2. El futuro del control de la responsabilidad civil del estado	330
A. El derecho a la protección judicial efectiva de los daños causados por la administración	331
B. La necesidad de eliminar el recurso a la reparación directa en el contencioso administrativo colombiano para evitar denegaciones de justicia y vulneraciones del derecho a un recurso efectivo	334
a. El establecimiento de una solicitud previa para producir un acto administrativo demandable	335
b. La responsabilidad civil del estado a través del recurso de nulidad y restablecimiento del derecho	336
Conclusión del capítulo	338
CONCLUSIÓN DE LA SEGUNDA PARTE	340
CONCLUSIÓN GENERAL	342
BIBLIOGRAFÍA	349
A. Obras	349

a. Obras generales (tratados, manuales, cursos)	349
b. Obras especializadas	352
B. Tesis	357
C. Artículos de revistas o contribuciones colectivas	359
D. Jurisprudencia	366
a. Jurisprudencia colombiana	366
i. Corte constitucional	366
ii. Consejo de estado colombiano	368
iii. Corte Suprema de Colombia	371
b. Jurisprudencia de la Corte IDH	372
c. Jurisprudencia francesa	372
i. Consejo de estado francés	372
ii. Consejo constitucional francés	373
E. Leyes, informes y proyectos de ley	373
ÍNDICE DE MATERIAS	375
ÍNDICE DE AUTORES	383