

MIGUEL GONZÁLEZ RODRÍGUEZ

Profesor Universitario

**DERECHO PROCESAL  
ADMINISTRATIVO**

DÉCIMA SEGUNDA EDICIÓN



## CONTENIDO

### CAPITULO I

#### PRESUPUESTOS O CONDICIONES DE ADMISIBILIDAD DE LA ACCIÓN CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA

1.	NOCIÓN DE LA ACCIÓN. PRECISIONES SOBRE ESTE TEMA .....	17
2.	PRESUPUESTOS DE LA ACCIÓN CONTENCIOSA .....	20
2.1.	PRIMER PRESUPUESTO: TITULARIDAD DE LA ACCIÓN .....	22
2.1.1.	La titularidad de la acción de nulidad .....	23
2.1.2.	Pérdida de la investidura .....	43
2.1.3.	La acción de tutela .....	44
2.1.4.	La acción de cumplimiento .....	44
2.1.5.	Las acciones populares y de grupo .....	44
2.1.6.	La titularidad de la acción en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho .....	45
2.1.7.	La posición de la administración frente a las distintas acciones ...	49
2.1.8.	La posición del Ministerio Público en proceso contencioso .....	49
2.1.9.	La titularidad de la acción de reparación directa .....	49
2.1.10.	El titular de la acción contractual .....	53
2.1.11.	Los particulares o personas de derecho privado que ejercen función administrativa .....	59
2.1.12.	La acción ejecutiva derivada de decisiones del juez administrativo o de obligaciones que surjan de los contratos estatales, o de facturas de cobro de prestación de servicios públicos domiciliarios, expedidas por la empresa prestadora de servicios públicos .....	59
2.2.	SEGUNDO PRESUPUESTO. NO CADUCIDAD DE LA ACCIÓN .....	61
2.2.1.	De la acción de nulidad .....	63
2.2.2.	De la acción de nulidad y restablecimiento del derecho .....	66
2.2.3.	De la acción de reparación directa .....	69
2.2.4.	De la acción o acciones contractuales .....	76
2.2.5.	De la acción ejecutiva administrativa .....	77
2.3.	TERCER PRESUPUESTO .....	78

	PÁG.	
2.3.1.	Decisión previa y agotamiento de la vía gubernativa .....	78
2.4.	CUARTO PRESUPUESTO: EL SILENCIO ADMINISTRATIVO .....	82
2.4.1.	El silencio administrativo es necesario probarlo .....	85
2.5.	QUINTO PRESUPUESTO: LA CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL .....	86
3.	LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA Y LOS RECURSOS GUBERNATIVOS .....	87
3.1.	TÉRMINO PARA RESOLVER LAS PETICIONES DE INTERÉS GENERAL .....	89
3.2.	LA PETICIÓN EN INTERÉS PARTICULAR.....	89
3.3.	PETICIONES INCOMPLETAS .....	92
3.4.	DESISTIMIENTO DE LAS PETICIONES .....	93
3.5.	FORMACIÓN DE UN EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO Y ACUMULACIÓN DE PETICIONES .....	95
3.6.	PETICIONES PRESENTADAS ANTE FUNCIONARIO INCOMPETENTE .....	96
3.7.	LA RECEPCIÓN Y LA DESATENCIÓN DE LAS PETICIONES .....	96
3.8.	LOS IMPEDIMENTOS Y RECUSACIONES DE LOS FUNCIONARIOS ADMINISTRATIVOS .	97
3.9.	VINCULACIÓN DE TERCEROS A LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA .....	100
3.10.	PRUEBAS EN LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA .....	102
3.11.	ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS INICIADAS EN CUMPLIMIENTO DE UN DEBER LEGAL .....	102
3.12.	ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS INICIADAS DE OFICIO .....	103
3.13.	TRÁMITE INTERNO DE LAS PETICIONES .....	104
3.14.	RECURSOS DE REPOSICIÓN Y APELACIÓN CONTRA AUTOS DE TRÁMITE Y CONTRA LOS QUE RESUELVAN ALGÚN INCIDENTE EN LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA .....	106
3.15.	LA DESIGNACIÓN O CONSTITUCIÓN DE APODERADO .....	107
3.16.	LA DECISIÓN ADMINISTRATIVA .....	107
3.17.	FORMAS DE LLEVAR A CONOCIMIENTO LOS INTERESADOS LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS: PUBLICACIÓN, NOTIFICACIÓN Y COMUNICACIÓN .....	110
3.18.	OTRAS MANIFESTACIONES DEL DERECHO DE PETICIÓN: EL DERECHO A LA INFORMACIÓN Y A LA OBTENCIÓN DE COPIAS DE LOS DOCUMENTOS; EL DERECHO A CONSULTARLE A LAS AUTORIDADES .....	119

## CAPITULO II LA VÍA GUBERNATIVA

1.	LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS .....	123
1.1.	RECURSO DE REPOSICIÓN .....	126
1.2.	RECURSO DE APELACIÓN .....	128

CONTENIDO

	PÁG.
1.3. INTERPOSICIÓN, REQUISITOS, EFECTOS, TRÁMITE Y RESOLUCIÓN DE LOS RECURSOS .....	129
1.3.1. Inadmisión y rechazo del recurso o recursos .....	132
1.3.2. Trámite y período probatorio .....	133
1.3.3. Efectos en que se conceden los recursos .....	136
1.3.4. Resolución de los recursos .....	136
1.4. Improcedencia de los recursos de reposición y apelación .....	137
1.5. DESISTIMIENTO DE LOS RECURSOS Y EFECTOS DE ELLO RESPECTO DE LA ACCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA .....	138
1.5.1. Ejecución de un acto administrativo recurrido .....	139
1.6. EL RECURSO DE QUEJA .....	139
1.7. COSA JUZGADA ADMINISTRATIVA .....	141
1.8. EL RECURSO DE ALZADA .....	143

CAPÍTULO III

LA REVOCACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

*LA REVOCATORIA DIRECTA.*

1. GENERALIDADES .....	147
1.1. FUNDAMENTOS DE LA FACULTAD DE REVOCAR .....	150
1.2. COMPETENCIA PARA REVOCAR .....	150
1.3. CUÁNDO DEBE EJERCER LA COMPETENCIA .....	151
1.4. ¿POR QUÉ SE PUEDE REVOCAR? (CAUSALES) .....	152
1.5. TÉRMINO PARA EJERCER LA COMPETENCIA O INTERPONER EL RECURSO .....	152
1.6. ¿LA REVOCATORIA PROCEDE EN RELACIÓN CON TODOS LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS? .....	154
1.7. LA DECISIÓN SOBRE LA REVOCATORIA. ¿ADMITE RECURSOS GUBERNATIVOS ORDINARIOS Y OTRO RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVOCATORIA? .....	158
1.8. IMPROCEDENCIA DE LA REVOCACIÓN .....	161
1.8.1. Prohibición expresa de revocar actos administrativos creadores de situaciones jurídicas individuales .....	162
1.8.2. ¿Es procedente la revocatoria de un acto administrativo creador de una situación jurídica particular, cuando el régimen jurídico en el cual ésta se sustenta, es objeto de derogación o de cambios sustanciales con incidencias en las situaciones creadas con anterioridad? .....	173
1.8.3. Término para resolver el recurso de revocatoria directa .....	174
1.9. EFECTOS DE LA REVOCACIÓN EN EL TIEMPO .....	174

	PÁG.	
1.10.	ACLARACIÓN DE ACTOS ADMINISTRATIVOS EN CUALQUIER TIEMPO POR PARTE DE LA PROPIA ADMINISTRACIÓN QUE LOS DICTÓ .....	175
1.11.	LA ADMINISTRACIÓN PUEDE REVOCAR UN ACTO ADMINISTRATIVO DECLARATORIO DE ILEGALIDAD DE UNA HUELGA .....	176
1.12.	REVOCACIÓN PARCIAL DE ACTOS ADMINISTRATIVOS INDIVIDUALES PARA CORREGIR ERRORES ARITMÉTICOS, O DE HECHO, QUE NO INCIDAN EN EL SENTIDO DE LA DECISIÓN .....	177
1.13.	LA REVOCACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO FICTO O PRESUNTO RESULTANTES DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO .....	177
1.14.	ÍNDEMNIZACIÓN POR PERJUICIOS QUE SE ORIGINEN EN LA EXTINCIÓN DE UN ACTO ADMINISTRATIVO, ORDENADA POR LA MISMA ADMINISTRACIÓN ...	178
1.15.	LA REVOCACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO LOCAL .....	179
1.16.	REVOCACIÓN DE NOMBRAMIENTO DE EMPLEADO PÚBLICO .....	179
1.17.	LA REVOCACIÓN EN MATERIA AGRARIA .....	182
2.	CONCLUSIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS Y FIRMEZA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.	182
2.1.	CUANDO SE CONSIDERA AGOTADA LA VÍA GUBERNATIVA .....	183
2.2.	TEMAS NO PLANTEADOS EN LA VÍA GUBERNATIVA .....	188
2.3.	OBLIGATORIEDAD, PÉRDIDA DE ELLA Y EXTINCIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS .....	190
2.3.1.	Extinción del acto administrativo .....	193
2.3.2.	El decaimiento del acto .....	195
2.3.3.	Caducidad del acto administrativo .....	197
2.3.4.	La revocación del acto administrativo .....	198
2.3.5.	La nulidad del acto administrativo .....	198
2.4.	EXCEPCIÓN DE PÉRDIDA DE EJECUTORIEDAD .....	198
2.5.	INAPLICACIÓN POR EXCEPCIÓN DE ILEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO	199

#### CAPÍTULO IV

### PRESUPUESTOS O CONDICIONES DE ADMISIBILIDAD DE LA DEMANDA CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA

1.	A) ÓRGANO COMPETENTE .....	219
1.1.	EL CONSEJO DE ESTADO .....	220
1.1.1	Composición .....	228
1.1.2.	Elección de Consejeros de Estado .....	230
1.1.3.	Calidades y condiciones para ser consejero de Estado .....	230
1.1.4.	No es requisito pertenecer a la carrera judicial .....	230

CONTENIDO

	PÁG.
1.1.5. El Presidente del Consejo de Estado.....	231
1.1.6. Prohibiciones e incompatibilidades de los consejeros.....	231
1.1.7. Funciones del Consejo de Estado .....	232
1.1.8. Organización del Consejo de Estado. La división en salas y secciones .....	232
1.1.9. Asuntos atribuidos a la competencia de la Sala Plena del Consejo de Estado .....	233
1.1.10. Asuntos de la competencia de la Sala de Consulta y Servicio Civil .	234
1.1.11. La Sala de lo contencioso administrativo: organización y asuntos de su competencia .....	235
1.1.12. Asuntos de conocimiento de la Sala Contenciosa en única instancia	238
1.1.13. En segunda instancia.....	238
1.1.14. Distribución de los negocios entre las cinco secciones de la Sala contencioso administrativa del Consejo de Estado .....	240
1.2. LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS .....	244
1.2.1. Composición .....	244
1.2.2. Elección, período y calidades de los magistrados .....	245
1.2.3. Asuntos de la competencia de los tribunales administrativos.....	246
1.3. FACTORES QUE DETERMINAN LA COMPETENCIA EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO .....	251
1.3.1. Factor objetivo .....	251
1.3.2. Factor subjetivo .....	252
1.3.3. Factor territorial .....	252
1.3.4. Factor de conexión.....	254
1.4. CONTROVERSIAS EXCLUIDAS DEL CONTROL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO	255
1.4.1. Concepto general.....	255
1.4.2. Los actos políticos o de gobierno .....	257
1.4.3. Los actos, resoluciones o providencias dictados en juicios de policía .....	259
2. B) CAPACIDAD JURÍDICA PROCESAL PARA COMPARECER AL JUICIO COMO PARTE DEMANDADA.....	265
3. C) DEMANDA EN FORMA: QUE LA DEMANDA SE AJUSTE A LAS EXIGENCIAS LEGALES .....	268
3.1. DIRIGIRSE AL TRIBUNAL COMPETENTE .....	268
3.2. LA DESIGNACIÓN DE LAS PARTES Y DE SUS REPRESENTANTES .....	269
3.3. LO QUE SE DEMANDA: DECLARACIONES .....	270

	PÁG.	
3.4.	LOS HECHOS U OMISIONES QUE SIRVEN DE FUNDAMENTO A LA ACCIÓN ....	275
3.5.	NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN .....	276
3.6.	FUNDAMENTOS DE DERECHO EN LAS ACCIONES DE REPARACIÓN DIRECTA Y EN LAS CONTRACTUALES .....	277
3.7.	PRUEBAS .....	277
3.8.	ESTIMACIÓN RAZONADA DE LA CUANTÍA, CUANDO SEA NECESARIA PARA DETERMINAR LA COMPETENCIA .....	278
3.9.	ANEXOS .....	279
3.10.	SUSPENSIÓN PROVISIONAL DE LOS EFECTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO ACUSADO .....	281
3.11.	REQUISITOS PARA LA PROCEDENCIA DE LA MEDIDA .....	282
3.12.	JURISPRUDENCIA .....	285

## CAPÍTULO V LAS ACCIONES CONTRACTUALES

1.	SU HISTORIA .....	291
2.	LAS FUENTES DE LAS CONTROVERSIAS CONTRACTUALES .....	294
3.	CARACTERÍSTICAS DEL CONTENCIOSO CONTRACTUAL	294
4.	OBJETIVOS DE LA ACCIÓN CONTRACTUAL .....	297
5.	LA QUE TIENE POR OBJETO LA REVISIÓN DEL PRECIO	303
5.1.	EVENTOS EN QUE SE PUEDEN DAR LAS VARIACIONES DEL PRECIO, SIN QUE HAYA PRECEDIDO UN ACUERDO DE VOLUNTADES Y QUE DAN DERECHO A RECLAMAR EL RESTABLECIMIENTO DE LA ECUACIÓN O EQUILIBRIO FINAN- CIERO DEL CONTRATO .....	303
5.2.	FUNDAMENTOS DEL DERECHO A LA REVISIÓN DEL PRECIO .....	308
6.	OTRAS CONTROVERSIAS RELACIONADAS CON EL PRECIO DEL CONTRATO .....	312
7.	LA NULIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS CONTRACTUALES .....	313
7.1.	EL ACTO DE ADJUDICACIÓN .....	313

## CONTENIDO

	PÁG.
7.2. LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS QUE IMPONEN UNA MULTA AL CONTRATISTA	315
7.3. EL ACTO DE LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO .....	316
7.4. LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS POR MEDIO DE LOS CUALES SE IMPONE UNILATERALMENTE LA INTERPRETACIÓN, MODIFICACIÓN O TERMINACIÓN ANTICIPADA DEL CONTRATO .....	317
7.5. EL ACTO DE CADUCIDAD .....	318
8. EL ACTO QUE DECLARA DESIERTA LA LICITACIÓN O CONCURSO .....	319
9. LA RESOLUCIÓN; LA RESCILIACIÓN O TERMINACIÓN Y CUMPLIMIENTO .....	321
10. LA LESIÓN ENORME .....	322
11. EL PROCESO ARBITRAL .....	323

### CAPÍTULO VI EL PROCESO ORDINARIO EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

1. NOCIÓN .....	327
2. CARACTERÍSTICAS .....	328
3. CONTROVERSIAS TRAMITABLES POR EL PROCEDIMIENTO ORDINARIO .....	323
4. TRÁMITE O ETAPAS PROCESALES .....	332
4.1. LA DEMANDA Y SU PRESENTACIÓN .....	332
4.2. RECHAZO, INADMISIÓN Y CORRECCIÓN DE LA DEMANDA .....	335
4.3. CONTENIDO DEL AUTO ADMISORIO .....	337
4.4. CORRECCIÓN O ACLARACIÓN DE LA DEMANDA .....	341
4.5. PETICIÓN DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL Y SU DECISIÓN .....	341
4.6. LA NOTIFICACIÓN AL MINISTERIO PÚBLICO Y EL TRASLADO A LA DEMANDA Y SU CONTESTACIÓN .....	344
4.7. LLAMAMIENTO EN GARANTÍA .....	345
4.8. EL PERÍODO PROBATORIO .....	354
4.9. TRASLADO PARA ALEGAR .....	355

	PÁG.
4.10. AUDIENCIA PÚBLICA .....	355
4.11. REGISTRO DEL PROYECTO Y ADOPCIÓN DE LA SENTENCIA .....	356
4.12. CONTENIDO, CUMPLIMIENTO Y EJECUCIÓN DE LAS SENTENCIAS. CONDENA EN COSTAS .....	356
4.13. APELACIÓN Y CONSULTA DE LA SENTENCIA .....	366
4.14. LA SEGUNDA INSTANCIA ANTE EL CONSEJO DE ESTADO .....	367
4.15. EFECTOS DE LA SENTENCIA: COSA JUZGADA .....	371
4.16. PRUEBAS EN LA SEGUNDA INSTANCIA .....	373
5. PERENCIÓN DEL PROCESO .....	374
6. DEL PROCESO ELECTORAL .....	375
6.1. CONTROL JURISDICCIONAL .....	375
6.2. LAS CAUSALES DE NULIDAD DE UNA ELECCIÓN O DE UN NOMBRAMIENTO .	377
6.3. DEL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO .....	380
6.3.1. Jurisprudencia .....	386

## CAPÍTULO VI

### RECURSOS EXTRAORDINARIOS CONTRA LAS SENTENCIAS CONTENCIOSO ADMINISTRATIVAS

1. DEL RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN .....	389
1.1. COMPETENCIA PARA CONOCER DEL RECURSO .....	390
1.2. TÉRMINO PARA SU INTERPOSICIÓN .....	390
1.3. REQUISITOS DEL RECURSO .....	391
1.4. CAUCIÓN .....	391
1.5. TRÁMITE .....	391
1.6. CAUSAL PRIMERA .....	391
1.7. SEGUNDA CAUSAL .....	392
1.8. TERCERA CAUSAL .....	392
1.9. CUARTA CAUSAL .....	393
1.10. QUINTA CAUSAL .....	393
1.11. SEXTA CAUSAL .....	393
1.12. JURISPRUDENCIA .....	393
1.13. SÉPTIMA CAUSAL .....	396
1.14. OCTAVA CAUSAL .....	396

CONTENIDO

	PÁG.
2. EL RECURSO EXTRAORDINARIO DE SÚPLICA .....	396
2.1. REQUISITOS DEL RECURSO, TÉRMINO PARA INTERPONERLO Y TRÁMITE.....	401

**CAPÍTULO VIII  
DERECHO COMPARADO**

1. DERECHO COMPARADO. <i>INTRODUCCIÓN</i> .....	405
1.1. EL DERECHO FRANCÉS .....	406
1.1.1. Independencia de la jurisdicción administrativa de la jurisdicción ordinaria .....	407
1.1.2. Independencia de la jurisdicción administrativa frente a la administración .....	409
1.1.3. La reforma judicial de 1953 .....	411
1.1.4. Órganos de la jurisdicción administrativa común .....	412
1.1.5. El órgano supremo: el Consejo de Estado .....	413
1.1.6. Los tribunales administrativos .....	416
1.1.7. Distribución de competencias .....	418
1.1.8. Competencia de la jurisdicción administrativa .....	418
1.1.9. Competencia de los tribunales judiciales .....	419
1.1.10. Los conflictos de competencia: el Tribunal de Conflictos .....	419
1.1.11. Los recursos contenciosos .....	420
1.1.12. Actos excluidos del control jurisdiccional .....	424
1.1.13. Otros recursos .....	424
1.2. EL DERECHO BELGA .....	425
1.3. EL DERECHO ITALIANO .....	427
1.4. EL DERECHO ESPAÑOL .....	428
1.5. EL DERECHO VENEZOLANO .....	435
1.6. EL DERECHO INGLÉS .....	438
1.7. LOS SISTEMAS DE CONTROL JURISDICCIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN .....	441
INDICE DE AUTORES .....	443