

TEMA D: PRINCIPIOS GENERALES DE LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

PRINCIPIOS GENERALES QUE GOBIERNAN LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA EN COLOMBIA

MIGUEL GONZÁLEZ RODRÍGUEZ

Profesor de Derecho Administrativo
en la Universidad del Externado de
Colombia y en el Colegio Mayor
Nuestra Señora del Rosario.

I. INTRODUCCION

En Colombia, como en todos los países en donde existe el control jurisdiccional sobre las actividades de los diferentes órganos estatales, sea ejercido ese control por la jurisdicción especial de lo contencioso-administrativo como en Colombia y Francia en donde existen las dos jurisdicciones, sea realizado por la jurisdicción ordinaria en aquéllos en donde no se ha previsto y consagrado la existencia de una jurisdicción especial, bien sea que en esos países se hayan consagrado unos mismos jueces para conocer de las controversias entre particulares y entre éstos y los entes públicos, bien sea que se hayan establecido jueces especializados encargados de conocer de los litigios en los cuales tiene que ver la Administración, pero integrados en lo que se conoce como el Poder Judicial, como en España y Venezuela, la base de la jurisdicción encargada de ejercer dicho control se encuentra en el principio de legalidad, según el cual toda actuación administrativa debe surtirse con arreglo a la norma superior de derecho: Constitución Nacional y Ley, lo que, además, es de la esencia de todo Estado de Derecho que se caracteriza por estar regido por una norma preestablecida, una separación de funciones y un control recíproco de ellas.

En Colombia, en donde desde la expedición de la Ley 130 de 1913, dictada con fundamento en lo preceptuado por el artículo 42 del Acto Legislativo

Nº 3 de octubre 31 de 1910 que ordenó crearla, existe la jurisdicción contencioso-administrativa cuya cabeza es el Consejo de Estado, no integrada ni dependiente de la denominada jurisdicción ordinaria cuyo máximo organismo es la Corte Suprema de Justicia; esa jurisdicción especial, como en Francia, está instituida para decidir los negocios originados en las decisiones que tome la Administración, en las operaciones que ejecute y en los hechos que ocurran con motivo de sus actividades, con excepción de los casos contemplados en los numerales 2º y 3º del artículo 73 de la ley 167 de 1941,¹ lo que indica, en términos generales, que Consejo de Estado y Tribunales Administrativos Seccionales conocen de las controversias en que tengan parte las administraciones públicas, relacionadas con actos y contratos administrativos, así como de las acciones indemnizatorias relacionadas con hechos u operaciones administrativos, omisiones y vías de hechos de los funcionarios públicos que comprometan la responsabilidad estatal.

Correspondiendo tratar los temas relativos al "Procedimiento Administrativo" y a la "Organización de la jurisdicción contencioso-administrativa" en Colombia, a los ilustres colegas Alvaro Tafur Galvis y Carlos Betancourt Jaramillo, en su orden, nos concretaremos al análisis de los Principios Generales que gobiernan la jurisdicción contencioso administrativa en Colombia, lo que haremos a continuación.

II. CARACTERISTICAS GENERALES

En nuestra jurisdicción contencioso-administrativa encontramos las siguientes características generales:

a) *Carácter contencioso.* En primer término, se trata de un procedimiento de carácter contencioso y de ahí el nombre de contencioso-administrativo. El Código Contencioso-Administrativo colombiano vigente, las leyes que lo adicionan y reforman, así como las concepciones jurisprudenciales de Consejo de Estado y Tribunales Administrativos Seccionales, configuran el citado procedimiento teniendo por base una contención promovida por un acto-demandante en el caso del juicio o acción de plena jurisdicción, que puede ser una persona natural o jurídica, inclusive la propia Nación y otras entidades públicas como los Departamentos y Municipios, los establecimientos públicos de los diferentes órdenes, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de económica mixta, todas como personas jurídicas que son, y un accionante en el supuesto del juicio o acción de nulidad, en donde no es dado hablar de demandante propiamente, pues en él, realmente no se demanda a la Administración, sino la nulidad de un acto, pudiendo, igualmente, ser accionante la propia per-

1. Art. 28, Decreto-Ley 528 de 1964.

sona jurídica de derecho público que produjo el acto, u otra que considere vulnerado el orden jurídico general.²

b. *Régimen probatorio dispositivo.* El código contencioso-administrativo colombiano —como bien lo observa Carlos Betancourt J.,³ dada su estructura original, que aún se mantiene, supone un sistema dispositivo que sus normas no hacen sino confirmar. Por ello, los intentos que se han hecho para acomodarlo a la orientación inquisitiva impuesta por el código de procedimiento civil de 1970, en lugar de hacerlo más ágil y operante, han conducido a un hibridismo estéril que insistentemente pide su reforma, aun cuando son dignos de resaltar los grandes esfuerzos de la jurisprudencia del Consejo de Estado colombiano para quebrar el rígido principio dispositivo tomado del anterior código de procedimiento civil, mediante el empleo de la facultad de dictar autos para mejor proveer, en su intento para lograr también en el proceso contencioso-administrativo la certeza real, en lugar de la legal predominante en éste.

Algunos han propugnado por la tesis contraria, es decir, por la de sostener el cambio de orientación en el proceso contencioso-administrativo hacia el sistema inquisitivo, siguiendo el modelo del proceso civil, con el argumento de que no poseyendo el citado proceso un régimen probatorio propio y estando autorizada la aplicación extensiva, o remisión, de las normas del código de procedimiento civil al proceso contencioso-administrativo,⁴ es viable la facultad oficiosa del juez administrativo en la promoción de pruebas. Sin embargo, cabría preguntar: ¿En qué oportunidad podría el juez decretar pruebas de oficio, fuera de la señalada en el artículo 91 del C.C.A. mediante autos para mejor proveer? ¿Cuál sería el alcance real de estos proveídos?

c. *El carácter no suspensivo.* Una tercera característica del procedimiento contencioso-administrativo, es el carácter no suspensivo del procedimiento en cuanto hace relación a los actos administrativos impugnados. En efecto, el hecho de que se intente un juicio o acción de nulidad o de plena jurisdicción no implica, en principio, que el acto recurrido se suspenda en sus efectos. El principio que rige, al igual que en casi todos los países, es totalmente el contrario, es decir, el de la ejecutoriedad y obligatoriedad de los actos administrativos, cuyos efectos no se suspenden en razón del ejercicio de un juicio de nulidad o de plena jurisdicción contra los mismos, pudiendo la Administración ejecutarlos, en consecuencia.

Esta característica es importante por sus consecuencias, y fundamentalmente en relación al pedimento que, conforme al artículo 94 del Código Contencioso-

2. Art. 72, C. C. A.

3. Carlos Betancourt J. *Derecho Procesal Administrativo*, primera edición. 1981.

4. Art. 282, C. C. A.

Administrativo, se le puede hacer al juez administrativo en la demanda o en escrito separado, antes de que se decida sobre su admisión, de suspender los efectos del acto o actos administrativos acusados cuando sean ostensiblemente contrarios a una norma superior de derecho o causar un perjuicio notoriamente grave al demandante en el juicio de plena jurisdicción, lo que confirma la característica de que promovido un juicio contencioso, ello no implica que el acto quede suspendido en sus efectos, como sucede con los recursos gubernativos, por lo general.

Al igual que en Venezuela, como lo observa Brewer-Carías,⁵ el principio además tiene otras aplicaciones en el campo administrativo, y un derivado del mismo es el llamado principio del *solve et repete*, que implica que para intentar acciones o juicios contenciosos de naturaleza fiscal, es indispensable haber satisfecho o pagado la contribución debida o, al menos parte de ella según las disposiciones legales vigentes, o haberla afianzado cuando la ley lo admite.

III. LOS REQUISITOS PROCESALES

a. *El agotamiento de la vía gubernativa.* Aun cuando algunos actos administrativos pueden ser objeto de la acción o juicio contencioso-administrativa en forma directa, es decir, que proferidos por la entidad o funcionario que actúa en función administrativa, pueden demandarse directamente ante la jurisdicción especial, siempre que el acto sea definitivo, haya causado estado, o que siendo de trámite haga imposible la continuación del trámite o vía gubernativa,⁶ tales como los reglamentos constitucionales o legales, los decretos ejecutivos, las Ordenanzas de las Asambleas de los Departamentos, los Acuerdos de los Concejos Municipales, los actos de designación de un funcionario público o de retiro del servicio de los mismos, salvo cuando se trata de destitución, que admiten recurso administrativo o gubernativo, y, en general, todos los actos jurídicos creadores de situaciones jurídicas generales, impersonales, abstractas, no atribuidos a la competencia de la Corte Suprema de Justicia por la Constitución Nacional, y, asimismo, hay casos en que el conflicto jurídico puede ser llevado directamente al conocimiento de los jueces administrativos por tratarse de actuaciones, omisiones, hechos u operaciones administrativas, vías de hecho que pueden haber comprometido la responsabilidad del Estado, o por tratarse de controversias surgidas de un vínculo contractual en las cuales no existe acto administrativo separable del contrato de por medio que implique el agotamiento de la vía

5. Allan R. Brewer-Carías. "La jurisdicción contencioso-administrativa en Venezuela". ponencia al Primer Congreso Bolivariano de Derecho Administrativo celebrado en Cartagena (Col.), p. 27.

6. Art. 82, C. C. A.

gubernativa, en la gran mayoría de los casos es requisito *sine qua non* que el accionante haya agotado la vía gubernativa, por así imponerlo la ley positiva.

En efecto, por mandato de los artículos 71 y 82 del C.C.A., para recurrir en demanda ante lo contencioso-administrativo, es necesario que se haya agotado la vía gubernativa, lo que se entenderá "cuando los actos o providencias respectivas no son susceptibles de los recursos establecidos en la ley", que son los de reposición o reconsideración y el de apelación, o se han decidido oportunamente por la Administración, o ha transcurrido el término señalado por la ley para su decisión por parte del funcionario o entidad competente ante el cual se ejercitó el recurso o se hizo la petición, sin que se tomare decisión formal alguna sobre él o sobre ella, configurándose así el silencio administrativo con efectos negativos.

Como hemos dicho, si se trata de la impugnación de actos administrativos de efectos generales, no se exige este requisito de agotamiento de la vía administrativa, pues contra ellos no proceden los recursos gubernativos ordinarios de reposición y apelación.⁷

El silencio administrativo inicialmente solo estaba previsto para los eventos de no pronunciamiento de la Administración sobre los recursos gubernativos ordinarios;⁸ hoy, sin embargo, se ha establecido también para las peticiones iniciales no resueltas.⁹

b. *La legitimación.* En cuanto respecta a la legitimación como requisito procesal, ésta varía según el tipo de acción a seguir. En la denominada acción o juicio de nulidad, a diferencia de su equivalente en el derecho francés, o sea, la acción o recurso contencioso-administrativo por exceso de poder, la ley colombiana presume en toda persona, natural o jurídica, nacional o extranjera residente en el país, el interés general de que se preserve el orden jurídico en la nación y que, en consecuencia, la Administración someta sus decisiones a las normas constitucionales y legales. Por ello, por tratarse de una acción pública, el artículo 66 del C.C.A. colombiano radica la titularidad de la acción o juicio de nulidad en "toda persona", natural o jurídica, nacional o extranjera residente, la cual puede presentarse al proceso contencioso directamente o por conducto de apoderado especial o general constituido legalmente. Por otra parte, la jurisprudencia del Consejo de Estado colombiano ha reconocido ese derecho de postulación en la acción o juicio de nulidad, inclusive a los funcionarios públicos que, como personas y no como funcionarios, pueden demandar la anu-

7. Art. 17, Decreto-Ley 2.733 de 1959.

8. Art. 18, párrafo único, Decreto-Ley 2.733 de 1959.

9. Art. 7, Ley 58 de 1982.

lación de un acto administrativo creador de situaciones jurídicas generales, impersonas o abstractas.

La administración pública, como ya se anotó, igualmente puede comparecer al proceso contencioso como parte demandante, para solicitar, a través de sus representantes legales que tratándose de la Nación lo es la Procuraduría General de la Nación a través de uno de los fiscales del Consejo de Estado o de los Tribunales Administrativos, en materia de Departamentos lo es el Gobernador del mismo, tratándose de Municipios lo es el Alcalde Municipal y en materia de entes descentralizados por servicios el Gerente, Director o Síndico del ente, la nulidad de un acto administrativo propio o de otro ente administrativo que se ha dictado con desconocimiento de una norma superior de derecho.

En cuanto a la legitimación pasiva, así como cualquiera persona puede demandar un acto creador de una situación jurídica general, también cualquier persona puede comparecer al proceso para oponerse a las pretensiones del libelo, por considerar que el acto administrativo impugnado está conforme a ese orden jurídico superior.

Por el contrario, cuando se trata de la acción o juicio de plena jurisdicción, la persona legitimada para promoverla es la persona natural o jurídica, nacional o extranjera domiciliada, que alega la existencia en su favor de un derecho protegido por la ley civil o administrativa, derecho que ha sido conculcado por el acto administrativo o como consecuencia de la realización del hecho u operación administrativa, la omisión o la vía de hecho de un órgano o funcionario administrativo o que ejerce funciones de tal naturaleza.

En el supuesto de la acción de plena jurisdicción la legitimación pasiva sí corresponde propiamente a un "demandado", pues en esta acción o juicio sí puede hablarse propiamente de una demanda contra el Estado representado en una de sus personas jurídicas (Nación, Departamento, Municipio, establecimiento público, empresa industrial y comercial, sociedad de economía mixta), la cual debe citarse al proceso mediante la notificación personal de la demanda, en algunos casos, o la comunicación de la admisión de la misma, en otros.

Es bueno señalar al respecto que, en la gran mayoría de los procesos contenciosos, no existe contestación de la demanda, como acontece en el proceso civil o laboral.

La posición de los agentes del Ministerio Público (Procuradores Delegados para lo contencioso-administrativo o fiscales) es *sui generis*, pues debiendo intervenir en todos los procesos administrativos, sean de nulidad o de plena jurisdicción, para lo cual se les notifican todos los autos que se dicten dentro de aquéllos, desde el primero, y dar un concepto sobre las pretensiones de la

demanda con motivo del traslado que se les corre para ello, casi al final del proceso, con el objeto de velar por la observancia de la Constitución y de las leyes del país, por lo cual no se les considera como parte en lo contencioso-administrativo que en un momento dado se oponga a una pretensión deducida por el demandante, sin embargo, en ocasiones sus servicios son requeridos por la Nación para que en su nombre demande actos administrativos propios o de otros entes estatales, bien sean creadores de situaciones generales o individuales y, además, por mandato expreso del C.C.A. deben representar judicialmente a las Intendencias y Comisarías, entidades nacionales que no poseen personería jurídica ni representante judicial.¹⁰ En estos eventos, por lo general, interviene en el proceso contencioso promovido por un fiscal en nombre de la Nación, otro fiscal de la respectiva corporación judicial, a quien se le notifican los autos que se dicten y se le corre traslado para rendir su concepto sobre las pretensiones, conforme a lo establecido en la norma superior.

Por lo anterior, sería más conveniente para todos que se dejara al Ministerio Público, representado por la Procuraduría General, la misión exclusiva de velar por el imperio de la norma superior aún respecto de los actos y actuaciones de la administración pública, y que se creara un Ministerio Fiscal, con la misión exclusiva de defender los intereses de la Administración en todas las causas, administrativas o civiles.

c. *Término de caducidad de los juicios.* En el supuesto del juicio de nulidad, por norma general y salvo algunas excepciones a la regla, no hay término de caducidad de la acción,¹¹ aun cuando últimamente se ha venido propugnando por establecer un lapso para el ejercicio de este juicio, que tentativamente se ha fijado en dos años contados desde la publicación o ejecución del acto.

Por el contrario, en el supuesto de la acción o juicio de plena jurisdicción, también por norma general, que como casi toda tiene excepciones previstas unas en el mismo Código, otras en normas posteriores diferentes, hay un término de caducidad de cuatro meses calendario que se cuentan desde la notificación, comunicación o ejecución del acto acusado, creador de situaciones jurídicas individuales.¹²

d. *Otros aspectos procesales.* No todos los actos o providencias de la Administración son susceptibles del control contencioso-administrativo a través de las acciones de nulidad y de plena jurisdicción. La Ley y la jurisprudencia han señalado que no son susceptibles del control contencioso, las siguientes providencias:

10. Art. 21, C.C.A.

11. Art. 83, C.C.A.

12. Art. 83, C.C.A.

1. Las resoluciones que se dicten en los juicios de policía de naturaleza civil o penal, y las sentencias proferidas en los juicios seguidos por fraude a las rentas nacionales, departamentales o municipales;

2. Las correcciones o sanciones disciplinarias impuestas a los funcionarios públicos, excepto las que impliquen suspensión o separación del cargo de empleados inamovibles según las leyes; y

3. Las contenciones atribuidas por la ley a otra jurisdicción, que será la ordinaria.¹³

Las resoluciones proferidas por funcionarios de policía en juicios de naturaleza civil o penal, por ejemplo las que recaen en querrelas policivas por ocupación de hecho de propiedad inmueble (acción posesoria policiva), de amparo de propiedad industrial (marcas y patentes), por hurtos de menor cuantía atribuidos a los funcionarios policivos, por lesiones personales sin desfiguración facial, con incapacidad menor de 15 días, etc., porque aun cuando ellas son tomadas por funcionarios que pertenecen a la rama ejecutiva del Poder Público, es decir, por funcionarios administrativos, sus actos jurídicos no son actos administrativos sino verdaderas decisiones jurisdiccionales, que tienen la fuerza de verdad legal que no puede ser desconocida por autoridad alguna, a menos que se trate de resolver un recurso por razón de competencia jerárquica. En síntesis, los funcionarios administrativos de policía, en esas materias, reemplazan a los jueces civiles o penales, y sus actos son sentencias que escapan a todo control contencioso-administrativo.

En cuanto a las sanciones disciplinarias, diferentes a la suspensión transitoria y a la destitución o retiro del funcionario del servicio, tales como la amonestación, los descuentos de sueldo, etc., se consideran como de poca entidad jurídica para ser sometidos a control contencioso.

Finalmente, hay asuntos contenciosos atribuidos por la ley expresamente a la jurisdicción ordinaria, por considerarse como controversias de derecho privado de la administración pública, tales como las que se susciten entre administración y trabajadores oficiales vinculados por un contrato de trabajo y no por una situación estatutaria o reglamentaria; las relativas a contratos de derecho privado de la Administración; y, las relativas a responsabilidad extracontractual y contractual de las personas jurídicas descentralizadas por servicio regidas fundamentalmente por el derecho privado: empresas industriales y comerciales del Estado, y sociedades de economía mixta, entre otras.

La jurisprudencia del Consejo de Estado, por otra parte, expresamente ha sentado el principio de que los actos políticos escapan de todo control juris-

13. Art. 73 del C.C.A.

dicional el levantamiento de la inmunidad parlamentaria, un tratado, convenio o acto de carácter internacional, entre otros, por no ser la consecuencia del ejercicio de una función administrativa.

IV. ASPECTOS PARTICULARES. ACCION DE NULIDAD-ACCION DE PLENA JURISDICCION

Aparte de las características generales del procedimiento contencioso-administrativo y sus requisitos procesales, hay algunos aspectos particulares del mismo respecto de cada una de las acciones o juicios contenciosos, que destacaremos a continuación.

a) La diferencia fundamental entre las acciones de nulidad y de plena jurisdicción consiste en que mientras aquélla tiene por objeto tutelar el orden jurídico abstracto sobre la base de la vigencia del principio de la jerarquía normativa y origina un proceso que, en principio, no implica litigio o contraposición de pretensiones, porque el interés procesal del actor se confunde con el de la colectividad, a la cual en el fondo representa, con el objeto de que la jurisdicción, también en interés público, declare la verdad, ésta, por el contrario, tiene por finalidad la garantía de los derechos, civiles o administrativos, violados o conculcados por actos, hechos u operaciones administrativas, mediante sentencia que condene a la Administración a restablecer el derecho o resarcir el daño.

b) Este principio fundamenta las diferencias procesales de las dos acciones, a saber: I. Mientras la acción de nulidad puede promoverse por cualquier persona, natural o jurídica, nacional o extranjera residente en el país, incluidas las propias personas jurídicas de derecho público, hayan ellas dictado o no el acto demandado, así como los propios funcionarios públicos como persona natural, la de plena jurisdicción debe promoverse o incoarse por el interesado, o sea, por el titular del derecho civil o administrativo quebrantado por el acto, hecho u operación de la Administración. II. Mientras la acción de nulidad puede promoverse en cualquier tiempo, pues no tiene término de caducidad, salvo la de nulidad electoral, la de nulidad de actos de adjudicación de baldíos nacionales y la de nulidad de actos de concesión de patentes de invención y de registro o depósito de marcas comerciales, que tienen término de caducidad en interés público,¹⁴ la de plena jurisdicción debe instaurarse por el titular de ella dentro de los correspondientes términos legales, que varían según las pretensiones de que se trate: cuatro meses contados a partir de la notificación, publicación o ejecución del acto, por norma general (artículo 83, C.C.A.); tres meses contados a partir de la ejecutoria del acto que agota vía gubernativa en los juicios de

14. Art. 209, C.C.A.; artículo 596 del Código de Comercio.

revisión de la operación administrativa de impuestos (artículo 272 del C.C.A.); un mes contado desde la notificación en los juicios de revisión de la providencia que declara extinguido el derecho de dominio privado por falta de explotación económica del predio (artículo 38, Ley 135 de 1961); tres años contados desde la ejecución del hecho u operación administrativa, vía de hecho u omisión, en los juicios de responsabilidad extracontractual (artículo 28, Decreto-Ley 528 de 1964), etc. III. La suspensión provisional es procedente en la acción de nulidad si el acto acusado es manifiesta y ostensiblemente contrario a una norma superior de derecho, mientras que en la de plena jurisdicción, fundada en la nulidad de un acto, se requiere además probar sumariamente el perjuicio que sufre el accionante (artículo 94, ordinal 1º, C.C.A.) y sólo en ésta tal medida cautelar, como el proceso, es susceptible de perención (artículo 97, C.C.A.; artículo 346, C. de P.C., y artículo 282 del C.C.A.). IV. En la acción de nulidad cualquiera persona puede hacerse parte, en procura del orden jurídico, para coadyuvarla o impugnarla, mientras que en la de plena jurisdicción debe acreditar "un interés directo en los resultados del juicio", que puede contradecirse (artículo 89, C.C.A. V. La acción de nulidad, como la coadyuvancia y la oposición a la misma, puede incoarse directamente por cualquier persona sea abogado o no, pero la de plena jurisdicción, como también la coadyuvancia y la oposición a ella, deben proponerse por conducto de éste (artículo 40, Constitución Nacional, y 28 del Decreto-Ley 195 de 1971), como uno de los presupuestos procesales indispensables para dictarse sentencia de mérito o dictar auto admisorio de la demanda, oposición o coadyuvancia. VI. La admisión de la demanda en la acción de nulidad debe comunicarse a la entidad que dictó el acto y por extensión a la persona o personas determinadas que quedaren comprendidas por el mismo, para enterarla de la existencia del proceso, sin que ello signifique llamamiento a juicio, en el cual pueden hacerse partes voluntariamente para coadyuvar u oponerse a la acción (artículos 89 y 126, C.C.A.), mientras debe notificarse personalmente a la persona o personas contra las cuales se aducen las pretensiones de la demanda de plena jurisdicción (artículo 26, C.N.; 20, C.C.A.; 42, Decreto 3.135 de 1968; 40, Decreto 2.336 de 1971; etc.). VII. La sustitución procesal o legitimación extraordinaria, la sucesión procesal y el desistimiento de las pretensiones sólo pueden ser procedentes en la acción de plena jurisdicción (artículos 52 y 60 del C. de P.C.; 14, Ley 28 de 1925; 282 y 284 del C.C.A.). VIII. Las acciones de nulidad difieren en cuanto al efecto de las sentencias: declarativo y *erga omnes* en aquélla, prevaleciente de condena e interpartes en ésta (artículos 70 y 92 del C.C.A.).

c) En consecuencia, como lo ha sostenido reiteradamente el Consejo de Estado colombiano desde la sentencia de 10 de agosto de 1961, la acción de nulidad procede, en principio, contra todos los actos administrativos, generales o particulares, con el objeto de tutelar el orden jurídico, como se ha expuesto;

pero si mediante petición de nulidad del acto se pretende la tutela de derechos particulares, civiles o administrativos, para restablecerlos o precaver su violación, se trata de una pretensión litigiosa, que se promueve contra la Administración y que debe hacerse valer mediante el ejercicio de la acción de plena jurisdicción y conforme a su régimen, con la observación que ha hecho la misma entidad, de que este caso de excepción, fundado en la índole procesal de las dos acciones, sólo comprende la tutela de derechos particulares o privados, no la de los que interesan o comprometen al orden público, como los derechos políticos o las libertades públicas, garantizados por las disposiciones constitucionales y legales que los reconocen y rigen, cuya vigencia por lo mismo puede asegurarse mediante acción de nulidad.

d) *Causales de nulidad.* Fuera de los motivos o causales que consagran los artículos 62 a 65 del C.C.A., que son la violación de la Constitución, de la ley, del reglamento, de los decretos ejecutivos, de las Ordenanzas de las Asambleas Departamentales, de los Acuerdos de los Concejos Municipales, es decir, resumiendo, la violación de una norma superior de derecho, existen para la doctrina y la jurisprudencia, al igual que en el derecho francés, como formas de violación de aquélla, las siguientes: el abuso o el exceso de poder, la desviación de poder, la falsa motivación, la expedición irregular del acto, causales que se aplican indistintamente en las dos acciones.

e) Finalmente debemos observar que, como característica propia del sistema contencioso-administrativo colombiano, cuando lo que ha desconocido o vulnerado un derecho no es un acto administrativo sino un hecho u operación administrativa material, una vía de hecho o una omisión, que compromete la responsabilidad extracontractual del Estado, la acción de plena jurisdicción que se promueva para obtener esa declaratoria de responsabilidad estatal por la falla en el servicio, e inclusive sin que ella se haya presentado como en los casos en el servicio, e inclusive sin que ella se haya presentado, como en los casos públicas, y la consiguiente indemnización de los perjuicios causados, no está condicionada al previo agotamiento de la vía gubernativa, como se anotó anteriormente, ni a una decisión previa de la Administración en relación con eventual solicitud de reconocimiento de esa indemnización, sino que, por el contrario, la controversia debe ser llevada directamente, al juez administrativo.

V. OBJETO DE LAS ACCIONES: EL ACTO ADMINISTRATIVO

Salvo las controversias relacionadas con contratos administrativos, en las cuales no esté jugando papel un acto administrativo contractual (declaración de caducidad administrativa, imposición de multas al contratista, declaratoria uni-

lateral de terminación del contrato por conveniencia pública, actos de interpretación de las cláusulas del contrato o ampliación del objeto contractual, entre otros), y las relativas a responsabilidad extracontractual del Estado que deben ser llevadas directamente al juez administrativo, por lo general, en las acciones de nulidad y plena jurisdicción su objeto es el acto administrativo que desconoce el orden jurídico general o quebranta un derecho civil administrativo.

Pero ese acto, en cuanto respecta a Colombia, puede provenir del órgano ejecutivo o administrativo, del legislativo o del jurisdiccional, y en todos esos casos es susceptible del control contencioso-administrativo. En efecto, el Congreso Nacional puede expedir o proferir actos administrativos como los relativos a elecciones y nombramientos de personal a su servicio o llamados a ejercer el control fiscal (Contralor General de la República) o del Ministerio Público (Procurador General de la Nación), que caen bajo el control del juez administrativo; lo propio acontece en el orden jurisdiccional en materia de elecciones y nombramientos de magistrados, jueces y empleados, imposición de multas y sanciones disciplinarias, que como actos administrativos son controvertibles ante los tribunales administrativos. Por manera que, en ocasiones, la naturaleza del acto administrativo no proviene del órgano del Poder Público que lo produce, sino del ejercicio, es decir, que sea una consecuencia del ejercicio de una función o actividad administrativa.

Finalmente, debemos anotar que para que el acto administrativo sea susceptible de control por el contencioso-administrativo, debe ser: *definitivo*, o *de trámite* que haga imposible la continuación de la actuación administrativa, que *haya causado estado*, es decir, que no sea revisable en la vía administrativa por haberse agotado esa vía, que *norma expresa de derecho no haya establecido la imposibilidad de recurrirlo* ante lo contencioso-administrativo, como en los casos del artículo 73 del C.C.A., y tratándose de resoluciones negativas de la expedición de Carta de Naturaleza a un extranjero, entre otros casos, y que, finalmente, respecto de él no se haya configurado el fenómeno de caducidad de la acción.