

DIEGO YOUNES MORENO

Abogado y sociólogo de la Universidad Nacional. Especializado en el Instituto Internacional de Administración Pública de París y en la Escuela Brasileña de Administración de Río de Janeiro. Profesor del Externado de Colombia y de la ESAP. Ex-asesor Jurídico del Servicio Civil. Ex-secretario General del DANE. Consultor de las Naciones Unidas.

**CURSO ELEMENTAL
DE
DERECHO ADMINISTRATIVO**



Editorial TEMIS Librería
Bogotá — Colombia
1984

ÍNDICE GENERAL

CAPÍTULO I

NOCIONES GENERALES

	PÁG.
I. Derecho y ciencia del derecho	1
II. Clasificación del derecho	1
III. Ramas del derecho público	2
1) <i>Derecho constitucional</i>	2
2) <i>Derecho administrativo</i>	2
3) <i>Derecho penal</i>	2
4) <i>Derecho procesal</i>	2
5) <i>Derecho internacional público</i>	2
6) <i>Derecho de la hacienda pública</i>	2
IV. Ramas del derecho privado	3
1) <i>Derecho civil</i>	3
2) <i>Derecho comercial</i>	3
3) <i>Derecho internacional privado</i>	3
4) <i>Derecho del trabajo</i>	3
V. Concepto de derecho administrativo	4
VI. Definición de administración pública	4
VII. Principales fuentes del derecho administrativo	4
1) <i>La Constitución Nacional</i>	5
2) <i>La ley</i>	5
3) <i>Los decretos presidenciales</i>	6
4) <i>Los principios generales del derecho</i>	6
a) Principio del interés general	6
b) Principio de la separación de poderes	6
c) Principio de la legalidad	7
d) Principio de la descentralización	7
e) Principio de la moralidad	7
VIII. Derecho administrativo y Estado de derecho	8

CAPÍTULO II

CONCEPTOS BÁSICOS DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

1. Formas de organización estatal	11
1) <i>Estado unitario</i>	11

	PAG.
2) <i>Estado federal</i>	11
II. Sistema político administrativo colombiano	12
1) <i>Centralización política</i>	12
a) La unidad de soberanía	12
b) La unidad de régimen presidencial	12
c) La unidad de legislación	12
d) La unidad de tributación	12
e) La unidad judicial	12
2) <i>Descentralización administrativa</i>	13
3) <i>Modalidades de la descentralización</i>	13
a) Descentralización territorial	13
b) Descentralización por servicios	13
c) Descentralización por colaboración	13
4) <i>Descentralización, desconcentración y delegación</i>	14
III. Perspectivas de la descentralización	15
IV. Normatividad sobre descentralización	15
V. Concepto de administración nacional	17
1) <i>Definición</i>	17
2) <i>Integración de la rama ejecutiva</i>	17
3) <i>Sector central y sector descentralizado</i>	17
4) <i>Organismos principales, adscritos o vinculados</i>	18

CAPÍTULO III

LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL

I. El presidente de la República	19
1) <i>Noción de régimen presidencial</i>	19
2) <i>Facultades presidenciales</i>	19
a) Facultades en relación con la ley	19
b) Facultades en relación con la función pública	19
c) Facultades en el campo económico y financiero	20
d) Facultades en el campo del derecho internacional y de las relaciones exteriores	20
e) Facultades para la defensa de la soberanía nacional	21
f) Facultades en el campo del orden público	21
3) <i>Organización administrativa de la Presidencia de la República</i>	21
II. Los ministros	21
1) <i>Noción</i>	21
2) <i>Funciones</i>	22
3) <i>Calidades para ser ministro</i>	23
4) <i>Organización administrativa de los ministerios</i>	23
a) Creación	23
b) Funciones	23
c) Estructura	23

	PÁG.
d) Planta de personal	25
e) Calidad de sus servidores	25
III. Los jefes de departamentos administrativos	25
1) <i>Antecedentes</i>	25
2) <i>Características de los jefes de departamento</i>	26
3) <i>Diferencias entre el ministro y el jefe de departamento</i>	26
4) <i>Organización de los departamentos administrativos</i>	26
IV. Los superintendentes	27
1) <i>Concepto</i>	27
2) <i>Las superintendencias</i>	27
a) Definición	27
b) Creación	27
c) Características	27
d) Clasificación	27
3) <i>Organización administrativa de las superintendencias</i>	28
V. Los consejos	28
1) <i>Generalidades</i>	28
2) <i>El Consejo de Ministros</i>	29
a) Integración	29
b) Clasificación de sus funciones	29
3) <i>El Consejo Nacional de Política Económica y Social —Conpes—</i>	30
4) <i>Junta Monetaria</i>	31
5) <i>Consejo Nacional de Salarios</i>	31
6) <i>Consejo Nacional del Trabajo</i>	32
VI. Las unidades administrativas especiales	33

CAPÍTULO IV

LA ADMINISTRACIÓN DESCENTRALIZADA

I. La descentralización por servicios	35
II. Las reformas de 1968	35
1) <i>Consagración constitucional</i>	35
2) <i>Clasificación de las entidades descentralizadas</i>	36
III. Los establecimientos públicos	36
1) <i>Definición</i>	36
2) <i>Creación</i>	36
3) <i>Finalidad</i>	36
4) <i>Derecho aplicable</i>	37
5) <i>Atributos</i>	37
a) La personería jurídica	37
b) La autonomía administrativa	37
c) Patrimonio propio o capital independiente	38
6) <i>Organización administrativa</i>	38
a) La Junta Directiva	38
b) El representante legal. Funciones	39

	PÁG.
7. Régimen jurídico de su actividad	39
a) Régimen de los actos	39
b) Régimen de los contratos	39
c) Régimen de administración de personal	39
8) Catálogo de establecimientos públicos descentralizados	40
IV. Las empresas industriales y comerciales del Estado	43
1) Definición	43
2) Confrontación con los establecimientos públicos	43
3) El marco jurídico de la actividad de las empresas	44
4) Derecho aplicable a las empresas	44
5) Organización administrativa	44
6) El representante legal	45
7) Catálogo de empresas industriales y comerciales del Estado	45
V. Sociedades de economía mixta	46
1) Definiciones legales	46
2) Atributos de las sociedades	46
3) Creación de las sociedades	46
4) Estatutos de las sociedades	47
5) Diferencias entre establecimientos públicos y empresas estatales	47
6) Clasificación de las sociedades	47
7) Organización de la sociedad de economía mixta	48
VI. Las entidades descentralizadas indirectas	49
1) Generalidades	49
2) Regulación legal	49

CAPÍTULO V

LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DEPARTAMENTAL

I. La descentralización territorial	51
II. Críticas a la división territorial colombiana	51
III. Definición de departamento	52
IV. Creación de nuevos departamentos	52
1) Competencia	52
2) Requisitos	52
V. Autonomía de la gestión departamental	53
1) Consagración constitucional	53
2) Elementos de la autonomía departamental	53
a) Autoridades propias	53
b) Personería jurídica	53
c) Representación legal a cargo de un órgano de la administración local	53
d) Control de tutela	53
e) Hacienda pública departamental	54

	PÁG.
VI. Órganos de la administración departamental	54
1) <i>Las asambleas</i>	54
a) Previsión constitucional	54
b) Sesiones. Sitio y duración	54
c) Integración	54
d) Funciones de las asambleas	54
2) <i>El gobernador</i>	54
a) Carácter	57
b) Atribuciones	57

CAPÍTULO VI

LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA MUNICIPAL

I. Definición de municipio	61
II. Creación de municipios	61
III. Órganos de la administración municipal	62
1) <i>El concejo municipal</i>	62
a) Definición	62
b) Naturaleza	62
c) Integración	63
d) Calidades	63
e) Período	63
f) Atribuciones de los consejos	63
2) <i>El alcalde</i>	66
a) Definición	66
b) Funciones del alcalde	66
3) <i>El tesorero municipal</i>	66
a) Naturaleza	66
b) Funciones	67
4) <i>El personero</i>	67
a) Antecedentes	67
b) Elección	67
c) Funciones	67
IV. Nuevas instituciones para la gestión municipal	68
1) <i>Áreas metropolitanas</i>	68
a) Noción	68
b) Características	69
c) Tratamiento constitucional	70
2) <i>Asociaciones de municipios</i>	70
a) Concepto	70
b) Marco jurídico	70
c) Facultades de las asociaciones de municipios	71

	PÁG.
d) Estatuto de las asociaciones	72
e) Órganos de las asociaciones de municipios	72
3) <i>Categorías de municipios</i>	72
a) Fundamento	72
b) Regulación normativa	73
4) <i>Juntas administradoras locales</i>	73
a) Consagración constitucional	73
b) Las juntas y la doctrina	73
V. El Distrito Especial de Bogotá	74
1) <i>Aspectos generales</i>	74
2) <i>Órganos del municipio de Bogotá</i>	75
a) Alcalde	75
b) El concejo	76
c) El personero	77
d) El contralor	77
3) <i>Organización administrativa del Distrito</i>	77
a) Secretarías	77
b) Departamentos administrativos	78
c) Unidades asesoras	78
d) Entidades descentralizadas distritales	78

CAPÍTULO VII

EL ACTO ADMINISTRATIVO

I. Generalidades	79
II. Definiciones de los autores	81
III. La noción de acto administrativo en el Código Contencioso ..	82
IV. Elementos del acto administrativo	82
1) <i>En la doctrina</i>	82
2) <i>La jurisprudencia</i>	83
V. Atributos del acto administrativo	84
1) <i>La presunción de legalidad</i>	84
2) <i>Privilegio de la ejecución oficiosa</i>	85
3) <i>Privilegio de lo previo</i>	85
4) <i>Vocación jurisdiccional</i>	85
VI. Criterios del acto administrativo	86
1) <i>Criterio formal</i>	86
2) <i>Criterio material</i>	86
3) <i>Predominio del criterio orgánico</i>	87
VII. Clasificación de los actos administrativos	89
VIII. Publicación y notificación de los actos	90
1) <i>La publicación</i>	90
2) <i>La notificación</i>	91

	PÁG.
a) Notificación personal	91
b) Notificación por edicto	91
c) Publicidad en el <i>Diario Oficial</i>	91
d) Requisitos de la notificación	91
IX. Defensa del administrado frente a los actos administrativos ...	92
X. Los recursos administrativos o de la vía gubernativa	92
1) <i>Definiciones</i>	92
2) <i>Los recursos previstos</i>	92
3) <i>Actos impugnables</i>	93
4) <i>Oportunidad para interponer recursos</i>	93
5) <i>Requisitos de los recursos</i>	93
6) <i>Efecto de la interposición de los recursos</i>	94
7) <i>El silencio administrativo</i>	94
XI. Recurso extraordinario de revocatoria directa	94
1) <i>Noción</i>	94
2) <i>Causales</i>	94
3) <i>Limitaciones</i>	95
XII. Los recursos jurisdiccionales	95
1) <i>Acción de nulidad</i>	96
2) <i>Acción de restablecimiento del derecho</i>	96
3) <i>Acción de reparación directa y cumplimiento</i>	96
4) <i>Acción contenciosa-contractual</i>	97
5) <i>Acción de definición de competencias</i>	97
6) <i>Diferencia entre las acciones</i>	97
XIII. Anulación de los actos administrativos	98
1) <i>Definición</i>	98
2) <i>Causales</i>	98
a) Violación de la ley	98
b) Incompetencia del funcionario	100
c) Trámite irregular del acto	101
d) Desviación de poder	102
e) Falsa motivación	104
XIV. Principales actos administrativos	105
1) <i>Decretos presidenciales</i>	106
a) Decretos-leyes o extraordinarios	106
b) Decretos legislativos	106
c) Decretos de emergencia económica	106
d) Decretos especiales	108
e) Decretos de planificación	108
f) Reglamentos constitucionales o autónomos	108
g) Decretos ejecutivos	108
h) Decretos reglamentarios	108
2) <i>Los actos administrativos de las principales autoridades</i>	108
3) <i>Los actos de las autoridades locales</i>	108

CAPÍTULO VII

LA CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA

	PÁG.
I. Generalidades	109
II. Clasificación de los contratos de la administración	109
1) <i>La dualidad contractual</i>	109
2) <i>Los criterios jurisprudenciales y doctrinarios</i>	110
3) <i>La clasificación en el derecho francés</i>	111
4) <i>Regulación legal</i>	112
III. Historia de la contratación administrativa	112
IV. Principiología de los contratos administrativos	114
1) <i>Terminación unilateral</i>	114
2) <i>Modificación unilateral</i>	114
3) <i>Interpretación unilateral</i>	115
4) <i>Otros principios</i>	115
VI. Aptitud para contratar	116
1) <i>Competencia de la administración</i>	116
2) <i>Capacidad de los particulares</i>	117
a) Generalidades	117
b) Inhabilidades	118
c) Incompatibilidades en el estatuto vigente	119
d) Exigencias para las personas jurídicas	119
VII. Procedimiento para la contratación	120
1) <i>Licitación</i>	121
a) Licitación pública	121
b) Licitación privada	122
c) Concurso de méritos	122
d) Criterios para la adjudicación	123
e) Competencia para adjudicar	123
2) <i>Registro presupuestal</i>	123
a) Certificado de reserva	123
b) De la aprobación y registro presupuestales	124
c) El registro presupuestal en el decreto extraordinario 222 de 1983	124
3) <i>Constitución y aprobación de garantías</i>	125
4) <i>Concepto del Consejo de Ministros</i>	125
5) <i>Firma del presidente de la república</i>	125
6) <i>Revisión del Consejo de Estado</i>	126
7) <i>Publicación en el "Diario Oficial"</i>	126
8) <i>Requisitos fiscales</i>	127
a) Pago del impuesto de timbre	127
b) Paz y salvo del oferente	127
9) <i>Escritura pública</i>	127

	PAG.
VIII. Cláusulas obligatorias	127
1) <i>Caducidad</i>	128
a) Definición	128
b) Causales	128
c) Efectos	128
d) Competencia y procedimiento	128
2) <i>Garantías</i>	129
a) Definición	129
b) Justificación	129
c) Régimen actual	129
d) Cláusula presunta	129
e) Cuantía y término	129
3) <i>Sujeción a las apropiaciones presupuestales</i>	130
4) <i>Multas</i>	130
5) <i>Cláusula penal pecuniaria</i>	130
a) Definición	130
b) Obligación de pactarla	131
6) <i>Sujeción a la ley colombiana</i>	131
7) <i>Cláusula compromisoria</i>	131
IX. Tipología contractual	131
1) <i>Contrato de obra pública</i>	132
a) Noción	132
b) Forma de pago	132
c) Trámite	133
2) <i>Contrato de consultoría</i>	133
a) Concepto	133
b) Procedimiento	133
3) <i>Contratos de suministro</i>	133
4) <i>Compraventa de bienes muebles</i>	134
a) Objeto	134
b) Procedimiento	134
5) <i>Contratos de arrendamiento</i>	134
a) Definición	134
b) Trámite	134
6) <i>Contrato de prestación de servicios</i>	134
a) Definición	134
b) Clases	135
c) Contratos de asistencia técnica	135
d) Remuneración a las personas naturales	135
7) <i>Donación</i>	135
a) Concepto	135
b) Donación de bienes muebles	135
8) <i>Contratos sobre bienes ocultos</i>	136

	PAG.
9) <i>Contratos de concesión de servicios de telecomunicaciones</i> .	136
a) Naturaleza	136
b) Objeto	136
c) Modalidad	136
10) <i>Contratos de conducción de correos</i>	136
a) Objeto	136
b) Carácter del contratista	136
11) <i>Contrato de seguro</i>	137
a) Finalidad	137
b) Forma de contratación	137
c) Preferencias a compañías estatales	137
XI. Control fiscal sobre los contratos de la administración	137
1) <i>Noción de control fiscal</i>	137
2) <i>Clases de controles</i>	137
3) <i>El control posterior a la contratación</i>	138
4) <i>Reglamentación del control posterior</i>	139
5) <i>El juicio fiscal de cuentas</i>	140

CAPÍTULO IX

LOS CONTROLES DE LA ADMINISTRACIÓN

I. Sistema de controles	141
II. El control de la legalidad	141
1) <i>Noción de principio de la legalidad</i>	141
2) <i>Instituciones aseguradoras del principio</i>	142
a) La jurisdicción constitucional	142
b) La jurisdicción contencioso administrativa.....	144
III. El control político	144
1) <i>Control legislativo</i>	144
2) <i>Control de opinión pública</i>	146
a) Definición	146
b) Control de opinión y libertades públicas	146
c) Derecho a la información y opinión pública	146
d) La publicidad y la información en el Código Administrativo	147
IV. El control fiscal	147
1) <i>Finalidad</i>	147
2) <i>Noción de gestión fiscal</i>	148
3) <i>La vigilancia de la gestión fiscal</i>	148
4) <i>El contralor general de la república</i>	148
a) Elección	148
b) Calidades	148
c) Atribuciones del contralor	149

	PAG.
5) <i>Clasificación del control fiscal</i>	149
6) <i>Entidades sujetas al control fiscal</i>	149
7) <i>Organización administrativa de la Contraloría</i>	151
8) <i>Nuevas orientaciones del control fiscal</i>	152
V. El control del ministerio público	152
1) <i>Ideas generales</i>	152
2) <i>Definiciones</i>	152
3) <i>Funciones del ministerio público</i>	153
a) Participación en la defensa de la integridad constitucional	153
b) Vigilancia sobre la administración pública	153
c) Defensa de la sociedad y persecución de los delitos	154
d) Defensa de la ley	154
4) <i>Funcionarios del ministerio público</i>	154
5) <i>Procurador general de la nación</i>	155
6) <i>Organización de la Procuraduría General de la Nación</i>	155
VI. Controles administrativos	155
1) <i>Noción</i>	155
2) <i>Control jerárquico</i>	156
3) <i>Control de tutela</i>	156
4) <i>Control presupuestal</i>	157
VII. El Consejo de Estado y los controles	158
Bibliografía	161
Índices	165