

# ÍNDICE GENERAL

## INTRODUCCIÓN GENERAL

	PÁG.
1. Importancia del derecho administrativo .....	1
2. Relación del derecho administrativo colombiano con el de otros países ....	2
3. Contenido del derecho administrativo .....	3
4. Plan de la obra .....	5
5. Bibliografía general .....	6
A. Obras generales .....	6
B. Revistas .....	8
C. Jurisprudencia .....	8
D. Textos legales y documentos oficiales .....	9

## CAPÍTULO PRELIMINAR

### ASPECTOS FUNDAMENTALES RELATIVOS AL DERECHO ADMINISTRATIVO

6. Contenido del capítulo .....	11
---------------------------------	----

#### Sección I. *Noción de derecho administrativo*

##### I. *La administración*

7. A) Conceptos generales .....	11
8.    1. Sentido material o funcional .....	11
9.    2. Sentido orgánico .....	11
10. B) Concepto especial técnico-jurídico .....	12
11.    1. Diferencias con la administración privada .....	12
12.    2. Noción de administración pública .....	13
13.        a) Desde el punto de vista material o funcional .....	13
14.        b) Desde el punto de vista orgánico .....	13
15.        c) Relación entre las dos nociones .....	13

##### II. *El derecho administrativo*

16. Administración y derecho .....	14
17. A) La administración no sometida al derecho .....	14

	PÁG.
18. B) La administración sometida al derecho .....	15
19. 1. La administración sometida al mismo derecho de los particulares...	15
20. 2. La administración sometida a un derecho especial llamado derecho administrativo .....	16
21. Autonomía y originalidad del derecho administrativo .....	16
22. El derecho administrativo frente a las ramas del poder público diferentes de la administración .....	17
23. El derecho administrativo y los particulares .....	18
24. Definición .....	19

## *Sección II. Origen y estado actual del derecho administrativo*

### *I. En Francia*

25. A) Época de la monarquía .....	19
26. B) Época de la Revolución francesa .....	20
27. C) Evolución posterior .....	21
28. 1 <sup>a</sup> ) El derecho administrativo definido por la noción de "poder público" ..	23
29. 2 <sup>a</sup> ) El derecho administrativo definido por la noción de "servicio público" .....	24
30. 3 <sup>a</sup> ) Crisis de la noción de servicio público y búsqueda de nuevos criterios .....	25

### *II. En Colombia*

31. A) Adopción del ejemplo francés .....	26
32. B) El siglo XIX .....	26
33. C) La Constitución de 1886 .....	27
34. D) El siglo XX .....	27

## *Sección III. Relaciones del derecho administrativo con otras ramas del derecho*

35. A) Con el derecho constitucional .....	29
36. B) Con el derecho internacional .....	29
37. C) Con el derecho civil .....	29
38. D) Con el derecho comercial .....	30
39. E) Con el derecho laboral .....	30
40. F) Con el derecho penal .....	30
41. G) Con el derecho procesal .....	31

## *Sección IV. Fuentes del derecho administrativo*

### *I. La ley*

42. El derecho administrativo colombiano es legislado .....	31
43. A) La Constitución Política .....	31
44. B) Los actos del Congreso .....	32

45. C) Los decretos del presidente de la república .....	32
46. D) Los actos de las demás autoridades administrativas .....	32

## II. *La jurisprudencia*

47. A) En el derecho administrativo francés .....	33
48. B) En el derecho administrativo colombiano .....	33

## III. *La doctrina*

49. Importancia relativa .....	34
--------------------------------	----

## PARTE PRIMERA

### LA ADMINISTRACIÓN

50. Presentación y plan .....	35
-------------------------------	----

#### TÍTULO PRIMERO

### LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

51. Ideas generales .....	37
---------------------------	----

#### CAPÍTULO I

### FUNDAMENTOS DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

52. Explicación inicial .....	39
-------------------------------	----

#### Sección I. *Las personas jurídicas públicas*

53. A) Noción de persona .....	39
54. B) Clases de personas .....	39
55. C) Las personas en el derecho administrativo .....	40
56. D) Personas jurídicas privadas y públicas .....	40
57. E) Enumeración de las personas jurídicas públicas en Colombia .....	41

#### Sección II. *Relaciones entre las autoridades nacionales y las autoridades locales*

58. Presentación del problema .....	42
-------------------------------------	----

#### I. *El Estado federal*

59. A) Noción y ejemplos .....	43
60. B) Características .....	43

II. *El Estado unitario*

	PÁG.
61. Noción y ejemplos .....	44
62. A) La centralización .....	45
63. B) La desconcentración .....	45
64. Desconcentración territorial y simplemente jerárquica o funcional .....	46
65. C) La delegación .....	47
66. D) La descentralización .....	48
67. Descentralización administrativa .....	49
68. 1. Descentralización territorial .....	49
a) Noción y fundamentos .....	49
b) Elementos .....	50
70. 2. Descentralización especializada o por servicios .....	51
a) Noción y fundamentos .....	51
b) Elementos .....	51
72. 3. Descentralización por colaboración .....	52
73. E) Centralización política y descentralización administrativa .....	55
74. 1. Fundamento y noción .....	55
75. 2. Expresión práctica .....	55
76. F) Controles en los sistemas de centralización, descentralización .....	56
77. 1. Control jerárquico .....	57
a) Noción .....	57
b) Procedimientos de control jerárquico .....	57
1) Control sobre las personas de los funcionarios .....	57
2) Control sobre los actos de los funcionarios .....	57
81. 2. Control de tutela .....	58
a) Noción .....	58
b) Las autoridades de tutela .....	58
c) Procedimientos de tutela .....	58
1) Control sobre las personas de los funcionarios .....	58
2) Control sobre los actos o la actividad de las entidades descentralizadas .....	59

## CAPÍTULO II

## LA ADMINISTRACIÓN NACIONAL

86. Esquema general .....	62
87. Integración de la rama ejecutiva nacional .....	62
88. Integración de la administración pública .....	63

Sección I. *Los organismos principales*

89. Enumeración .....	64
-----------------------	----

I. *Presidencia de la República*

	PÁG.
90. A) Organización .....	64
91. B) Preeminencia del presidente de la república .....	65
92. C) Funciones del presidente de la república .....	65
93. 1. Funciones como jefe de Estado, jefe del gobierno y suprema auto- ridad administrativa .....	66
94. 2. Funciones en relación con el Congreso .....	68
95. 3. Funciones en relación con la rama judicial .....	68
96. 4. Clasificación de las funciones administrativas del presidente .....	68
97. a) Ejecutar las leyes .....	68
98. b) Ejercer la potestad reglamentaria .....	70
99. c) Conservar el orden público .....	70
100. d) Nombrar funcionarios .....	71
101. e) Organizar la vida administrativa .....	72
102. 5. Otra posible clasificación de las funciones del presidente .....	72
103. a) Funciones legislativas .....	73
104. b) Funciones administrativas .....	73
105. D) La vicepresidencia de la república .....	73

II. *Los ministerios*

106. A) Concepto e importancia .....	74
107. B) Enumeración de los ministerios .....	74
108. C) Organización .....	75
109. D) Funciones .....	75
110. 1. Funciones de los ministerios .....	76
111. a) Generales .....	76
112. b) Específicas .....	76
113. 2. Funciones de los ministros .....	77
114. a) Políticas .....	77
115. b) Administrativas .....	77
116. 1) Generales .....	77
117. 2) Específicas .....	78
118. 3) Otra clasificación .....	78

III. *Los departamentos administrativos*

119. A) Origen, concepto e importancia .....	79
120. B) Enumeración de los departamentos administrativos .....	80
121. C) Organización .....	80
122. D) Funciones .....	81
123. 1. Funciones de los departamentos administrativos .....	81
124. 2. Funciones de los directores .....	81

Sección II. *Los organismos adscritos*

	PÁG.
125. Enumeración .....	81

I. *Las superintendencias*

126. A) Concepto .....	82
127. B) Enumeración de las superintendencias .....	82
128. C) Organización .....	83
129. D) Funciones .....	83

II. *Los establecimientos públicos*

130. A) Ideas generales .....	83
131. B) Ejemplos de establecimientos públicos .....	84
132. C) Noción de establecimiento público .....	84
133. 1. Evolución .....	85
134. a) En Francia .....	85
135. b) En Colombia .....	85
136. 2. Definición .....	87
137. 3. Elementos de la noción .....	87
138. a) Creación o autorización legal .....	87
139. b) Atribución de funciones administrativas .....	88
140. c) Personería jurídica .....	88
141. d) Autonomía administrativa .....	88
142. e) Patrimonio público y autonomía financiera .....	90
143. f) Control por parte del poder central .....	91
144. g) Aplicación del derecho público .....	92
145. D) Organización de los establecimientos públicos .....	92
146. 1. Dirección .....	92
147. a) Junta o consejo directivo .....	93
148. b) Gerente, director o presidente .....	93
149. 2. Otras unidades de estructura interna .....	94
150. 3. Organización regional .....	94
151. E) Funciones de los establecimientos públicos .....	94
152. 1. Funciones del consejo directivo .....	94
153. 2. Funciones de los gerentes, directores o presidentes .....	95
154. 3. Delegación de funciones .....	95
155. F) Proliferación de establecimientos públicos .....	96
156. 1. Fundamentos de la proliferación .....	96
157. 2. Críticas a la proliferación .....	97

III. *Las unidades administrativas especiales*

158. A) Concepto .....	97
159. B) Ejemplos de unidades administrativas especiales .....	97

160.	C) Organización .....	98
161.	D) Funciones .....	98

#### IV. *Los consejos y comisiones*

162.	A) Los consejos superiores de la administración .....	98
163.	B) Las comisiones intersectoriales .....	99
164.	C) El consejo de ministros .....	100

#### Sección III. *Los organismos vinculados*

165.	Enumeración y explicación previa .....	100
------	--	-----

##### I. *Las empresas industriales y comerciales del Estado*

166.	A) Noción de empresa industrial y comercial del Estado .....	100
167.	1. Definición .....	100
168.	2. Ejemplos .....	101
169.	3. Elementos de la noción .....	101
170.	a) Creación o autorización legal .....	101
171.	b) Atribución de funciones industriales o comerciales .....	101
172.	c) Personería jurídica .....	102
173.	d) Autonomía administrativa .....	102
174.	e) Capital público y autonomía financiera .....	103
175.	f) Control por parte del poder central .....	103
176.	g) Aplicación del derecho privado .....	103
177.	B) Organización de las empresas .....	104
178.	1. Junta directiva .....	105
179.	2. Funciones de las juntas directivas .....	105
180.	3. Gerente o presidente .....	105
181.	C) Funciones de la empresa .....	105

##### II. *Las sociedades de economía mixta*

182.	A) Noción de sociedad de economía mixta .....	106
183.	1. Definición .....	106
184.	2. Ejemplos .....	106
185.	3. Elementos de la noción .....	107
186.	a) Autorización legal y creación contractual .....	107
187.	b) Atribución de funciones industriales o comerciales .....	107
188.	c) Personería jurídica .....	107
189.	d) Autonomía administrativa .....	107
190.	e) Capital público y privado y autonomía financiera .....	108
191.	f) Control por parte del poder central .....	109
192.	g) Aplicación del derecho privado .....	111
193.	B) Organización de las sociedades de economía mixta .....	112
194.	C) Funciones de las sociedades de economía mixta .....	112

Sección IV. *Las entidades descentralizadas indirectas*

	PÁG.
195. Nociones generales .....	113
196. A) Asociaciones de empresas industriales y comerciales del Estado .....	114
197. B) Asociaciones entre entidades públicas .....	115
198. C) Asociaciones y fundaciones de participación mixta .....	116

Sección V. *Las entidades de carácter especial*

199. Explicación inicial .....	116
200. A) El Banco de la República .....	118
201. B) Los entes universitarios autónomos .....	118
202. C) Las corporaciones autónomas regionales .....	119
203. D) La Comisión Nacional de Televisión .....	119
204. E) Las empresas sociales del Estado .....	120
205. F) Las empresas oficiales de servicios públicos domiciliarios .....	120
206. G) Los institutos científicos y tecnológicos .....	121
207. H) Las instituciones financieras nacionalizadas .....	122
208. I) El fondo de garantías de instituciones financieras .....	122

## CAPÍTULO III

## LA ADMINISTRACIÓN SECCIONAL Y LOCAL

209. Esquema general .....	123
210. Aspectos generales .....	123

Sección I. *Los departamentos*I. *Nociones generales*

211. A) Normas aplicables .....	124
212. B) Creación .....	124
213. C) Funciones .....	125
214. D) Bienes departamentales .....	125
215. E) Organización .....	126

II. *La asamblea departamental*

216. A) Integración .....	127
217. B) Funciones .....	127

III. *El gobernador*

218. A) Elección y calidad .....	129
----------------------------------	-----

219.	B) Funciones .....	129
------	--------------------	-----

## Sección II. *Las regiones*

220.	Comentarios generales .....	131
------	-----------------------------	-----

## Sección III. *Los municipios*

### I. *Nociones generales*

221.	A) Normas aplicables y definición .....	131
222.	B) Creación .....	132
223.	C) Funciones .....	133
224.	D) Organización .....	134
225.	1. Órganos principales .....	134
226.	2. La personería municipal .....	134
227.	3. La contraloría municipal .....	134
228.	4. Las comunas, corregimientos, juntas administradoras locales y corregidores .....	135
229.	5. Las inspecciones de policía .....	136
230.	E) Diversas categorías de municipios .....	136

### II. *El concejo municipal*

231.	A) Integración .....	137
232.	B) Funciones .....	137

### III. *El alcalde*

233.	Régimen constitucional y legal .....	138
234.	1. Calidades .....	138
235.	2. Posesión .....	139
236.	3. Inhabilidades .....	139
237.	4. Incompatibilidades .....	140
238.	5. Prohibiciones .....	141
239.	6. Faltas absolutas y temporales .....	141
240.	7. Causales de destitución .....	141
241.	8. Causales de suspensión .....	142
242.	9. Revocatoria del mandato .....	142
243.	10. Formas de llenar las faltas del alcalde .....	142
244.	11. Revisión de los actos de los alcaldes .....	143
245.	12. Régimen laboral de los alcaldes .....	144
246.	13. Funciones de los alcaldes .....	144

Sección IV. *Las provincias*

	PÁG.
247. Aspectos generales .....	145

Sección V. *Los distritos*

248. Enumeración .....	145
249. A) El Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá .....	145
250.    1. Evolución histórica .....	146
251.    2. Régimen actual .....	146
252.    3. Organización .....	148
253.    4. El concejo distrital .....	148
254.    5. El alcalde mayor .....	150
255.    6. Otras dependencias distritales .....	151
256. B) El Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, el Distrito Cultural e Histórico de Santa Marta y el Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla .....	152

Sección VI. *Las áreas metropolitanas*

257. A) Nociones generales .....	152
258. B) Creación .....	154
259. C) Organización .....	155
260. D) Funciones .....	156
261. Régimen patrimonial .....	159

Sección VII. *Las asociaciones de municipios*

262. A) Aspectos generales .....	159
263. B) Conformación y funcionamiento .....	160
264. C) Organización .....	160

Sección VIII. *Los territorios indígenas*

265. Aspectos generales .....	161
-------------------------------	-----

Sección IX. *Las entidades descentralizadas locales*

266. Comentarios generales .....	162
----------------------------------	-----

## TÍTULO SEGUNDO

LOS MEDIOS DE ACCIÓN  
DE LA ADMINISTRACIÓN

267. Presentación .....	165
-------------------------	-----

## CAPÍTULO I

## LA FUNCIÓN PÚBLICA

	PÁG.
268. Introducción .....	167

Sección I. *Nociones generales*

269. Fundamento del régimen de la función pública .....	167
270. Evolución del régimen de la función pública en Colombia .....	168
271. A) El régimen tradicional .....	168
272. B) La distinción de las diversas clases de empleados .....	168
273. C) La carrera administrativa .....	169

Sección II. *Las diversas vinculaciones  
con el Estado*

274. Enunciado .....	170
----------------------	-----

I. *Los servidores públicos*

275. Diversas clases de servidores y de regímenes jurídicos .....	171
276. A) Empleados públicos .....	172
277. B) Trabajadores oficiales .....	173
278. C) Anotación especial .....	175

II. *Otras clases de vinculaciones*

279. A) Los contratistas de la administración .....	175
280. B) Los miembros de juntas, consejos o comisiones .....	176
281. C) Los auxiliares de la administración .....	176
282. D) Los supernumerarios .....	176

Sección III. *El régimen jurídico de los empleados públicos*

283. Presentación .....	176
284. A) El ingreso al servicio .....	177
285. B) La permanencia en el servicio .....	178
286. C) El retiro del servicio .....	179
287. D) Régimen prestacional .....	179

## CAPÍTULO II

## EL PATRIMONIO PÚBLICO

288. Introducción .....	180
-------------------------	-----

Sección I. *Nociones generales*

	PÁG.
289. Conceptos básicos del patrimonio público .....	180
290. A) El dominio eminente .....	181
291. B) El dominio público .....	181
292. C) El dominio privado del Estado .....	183

Sección II. *El patrimonio público en Colombia*

293. Clases de bienes .....	183
-----------------------------	-----

I. *El territorio*

294. A) Fundamento legal .....	183
295. B) Noción .....	183
296. C) Régimen jurídico .....	184

II. *Los bienes de uso público*

297. A) Fundamento legal .....	185
298. B) Noción .....	185
299. C) Principales bienes de uso público .....	186
300. D) Régimen jurídico .....	188

III. *Los bienes fiscales*

301. A) Fundamento legal .....	188
302. B) Noción .....	188
303. C) Principales bienes fiscales .....	189
304. D) Régimen jurídico .....	190

## PARTE SEGUNDA

## LA ACTIVIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN

## NOCIONES PREVIAS

305. A) Mecanismos jurídicos de actuación de la administración .....	195
306. 1. Los actos administrativos .....	195
307. 2. Los hechos administrativos .....	196
308. 3. Las operaciones administrativas .....	196
309. 4. Las vías de hecho .....	197
310. 5. Las omisiones administrativas .....	198
311. Posición del Código Contencioso Administrativo .....	198
312. B) Plan a desarrollar .....	199

## TÍTULO PRIMERO

## ACTOS DE LA ADMINISTRACIÓN

PÁG.

313. Ideas generales y plan .....	201
-----------------------------------	-----

## CAPÍTULO I

TEORÍA GENERAL DEL ACTO ADMINISTRATIVO  
Y DE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA

314. Introducción .....	203
-------------------------	-----

*Sección I. Criterios posibles para calificar  
las funciones y los actos*

315. Enunciado .....	203
----------------------	-----

*I. Criterios clásicos*

316. A) Punto de vista orgánico o formal .....	203
317. B) Punto de vista material .....	204

*II. Otros criterios*

318. A) Punto de vista funcional o jurisdiccional .....	205
319. B) Punto de vista jerárquico .....	207

*Sección II. Aplicación de los criterios  
en el derecho colombiano*

320. A) Aplicación del punto de vista orgánico o formal .....	209
321. B) Aplicación del punto de vista material .....	210
322. C) Aplicación del punto de vista funcional o jurisdiccional .....	211
323. D) Aplicación del punto de vista jerárquico .....	215
324. Conclusión del capítulo .....	216

## CAPÍTULO II

CLASIFICACIÓN DE LOS ACTOS  
DE LA ADMINISTRACIÓN

325. Diferentes clasificaciones .....	217
326. A) Desde el punto de vista del poder utilizado para su expedición .....	217
327. B) Desde el punto de vista de la vinculación con el servicio público .....	217
328. C) Desde el punto de vista del contenido .....	218

	PÁG.
329. D) Desde el punto de vista de las voluntades que intervienen en su elaboración .....	219
330. E) Desde el punto de vista de la mayor o menor amplitud de la competencia .....	219
331. F) Desde el punto de vista del procedimiento .....	220
332. G) Desde el punto de vista del ámbito de aplicación .....	220
333. H) Desde el punto de vista de su relación con la decisión .....	220
334. I) Desde el punto de vista de la jerarquía .....	221

### CAPÍTULO III

#### EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD

335. Noción e ideas generales .....	222
-------------------------------------	-----

##### *Sección I. Las fuentes de la legalidad y su jerarquía*

336. A) Consagración de la jerarquía .....	223
337. B) Expresión práctica de la jerarquía normativa en el derecho colombiano .....	223
338. C) Precisiones .....	223

##### *Sección II. El control de la legalidad*

339. Justificación del control .....	225
340. Causales de ilegalidad .....	226
341. A) Incompetencia .....	226
342. B) Vicios de forma y procedimiento .....	227
343. C) Desvío o desviación de poder .....	227
344. D) Ilegalidad en cuanto al objeto .....	228
345. E) Falsa motivación .....	229
346. Mecanismos de control .....	230

##### *I. Vía gubernativa*

347. A) Concepto y normas aplicables .....	230
348. B) Observaciones generales .....	231
349. C) Procedimiento de la vía gubernativa .....	231
350. 1. Recursos .....	231
351. 2. Agotamiento de la vía gubernativa .....	232

##### *II. Vía jurisdiccional o vía de acción*

352. A) Concepto .....	233
353. B) Acciones que proceden .....	233

354.	1. Acción de nulidad .....	233
355.	2. Acción de nulidad y restablecimiento del derecho .....	234
356.	3. Acción de reparación directa .....	235
357.	4. Acciones contractuales .....	236
358.	5. Acción de definición de competencias administrativas .....	236
359.	6. Otras acciones .....	236

### III. Control automático

360.	A) Concepto .....	238
361.	B) Casos de control automático .....	238
362.	1. Control de actos de carácter legislativo .....	238
363.	2. Control de actos administrativos .....	238

### IV. Vía de excepción

364.	A) Presunción de legalidad .....	239
365.	B) Justificación y concepto de la vía de excepción .....	239
366.	C) Fundamento legal .....	240
367.	D) Características .....	240
368.	1. No tiene un procedimiento especial .....	240
369.	2. Puede darse dentro de un procedimiento jurisdiccional o administrativo .....	240
370.	3. Puede aplicarse de oficio o a solicitud de parte .....	241
371.	4. Solo produce efectos relativos .....	242
372.	5. Puede aplicarse en cualquier tiempo .....	242

### V. Revocación directa de los actos administrativos

373.	A) Concepto .....	242
374.	B) Causales de revocación .....	243
375.	C) Funcionario competente .....	243
376.	D) Actos revocables .....	243
377.	E) Procedimiento de revocación .....	243
378.	F) Características .....	244

## CAPÍTULO IV

### LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS UNILATERALES

379.	Ideas generales .....	246
------	-----------------------	-----

#### Sección I. Etapas del acto administrativo unilateral

380.	Enunciado .....	246
------	-----------------	-----

I. *Nacimiento del acto administrativo*

	PÁG.
381. Requisitos para el nacimiento del acto .....	246
382. A) La competencia .....	247
383. 1. La competencia "ratione materiae" .....	247
384. 2. La competencia "ratione loci" .....	247
385. 3. La competencia "ratione temporis" .....	248
386. Delegación de competencia .....	248
387. B) Los procedimientos .....	249
388. 1. Procedimiento para la expedición de actos como conclusión de actuaciones administrativas iniciadas de oficio .....	249
389. 2. Procedimiento para la expedición de actos como conclusión del derecho de petición .....	250
390. 3. Procedimientos contradictorios .....	252
391. 4. Procedimientos de publicidad .....	253
392. a) Publicación de actos generales .....	253
393. b) Notificación de actos individuales .....	255
394. 5. Procedimientos consultivos .....	256
395. a) Consulta facultativa .....	256
396. b) Consulta obligatoria no imperativa .....	257
397. c) Consulta obligatoria imperativa .....	257
398. C) Las formalidades .....	257
399. 1. Concepción amplia del derecho colombiano .....	257
400. 2. Forma tradicional de presentación de los actos .....	258

II. *Efectos del acto administrativo unilateral*

401. A) Efecto general .....	258
402. B) La modificación unilateral del ordenamiento jurídico .....	258
403. C) El privilegio de la decisión previa .....	259
404. D) La ejecución de oficio .....	259

III. *Desaparición del acto administrativo unilateral*

405. A) Desaparición por causales emanadas de la voluntad de la administración ..	261
406. B) Desaparición por causales extrañas a la voluntad de la administración ..	262
407. C) Posición del Código Contencioso Administrativo .....	262

Sección II. *Principales actos de las autoridades administrativas*

408. Clases de actos .....	263
A) Actos de carácter legislativo	
409. Ideas generales .....	263

*I. Actos legislativos dictados en caso de crisis*

	PÁG.
410. Enunciado .....	264
411. A) Decretos legislativos de estado de guerra exterior .....	264
412. 1. Decretos de declaración del estado de guerra exterior y de restablecimiento de la normalidad .....	264
413. a) Condiciones de expedición .....	264
414. b) Control .....	265
415. c) Naturaleza jurídica .....	268
416. 2. Decretos dictados durante el estado de guerra exterior .....	269
417. a) Condiciones de expedición .....	269
418. b) Control .....	271
419. c) Naturaleza jurídica .....	272
420. B) Decretos legislativos de estado de conmoción interior .....	272
421. 1. Decretos de declaración, de prórroga y de levantamiento del estado de conmoción interior .....	273
422. a) Condiciones de expedición .....	273
423. b) Control .....	274
424. c) Naturaleza jurídica .....	275
425. 2. Decretos dictados durante el estado de conmoción interior .....	275
426. a) Condiciones de expedición .....	275
427. b) Control .....	277
428. c) Naturaleza jurídica .....	277
429. C) Decretos legislativos de estado de emergencia .....	278
430. 1. Decretos de declaración del estado de emergencia .....	278
431. a) Condiciones de expedición .....	278
432. b) Control .....	279
433. c) Naturaleza jurídica .....	280
434. 2. Decretos dictados durante el estado de emergencia .....	280
435. a) Condiciones de expedición .....	281
436. b) Control .....	282
437. c) Naturaleza jurídica .....	283

*II. Actos legislativos dictados  
independientemente de las crisis*

438. Enunciado .....	283
439. A) Decretos-leyes o decretos extraordinarios .....	283
440. 1. Fundamento práctico y jurídico de los decretos-leyes .....	284
441. 2. Condiciones de expedición .....	285
442. 3. Control .....	286
443. 4. Naturaleza jurídica .....	287
444. B) Decretos de planeación o planificación .....	288
445. 1. Condiciones de expedición .....	289
446. 2. Control .....	290
447. 3. Naturaleza jurídica .....	290

## B) Actos de carácter administrativo

PÁG.

448.	Ideas generales .....	291
------	-----------------------	-----

I. *Actos administrativos nacionales*

449.	Enunciado .....	291
450.	A) Decretos constitucionales .....	291
451.	1. Reparto de competencias entre el legislativo y el ejecutivo .....	292
452.	2. Las condiciones de expedición .....	295
453.	3. Control .....	296
454.	4. Naturaleza jurídica .....	298
455.	B) Decretos reglamentarios y ejecutivos de la ley .....	299
456.	1. Condiciones de expedición .....	300
457.	Ampliación jurisprudencial de la potestad reglamentaria .....	302
458.	1º) Reglamentación de los códigos .....	302
459.	2º) Ampliación de la potestad reglamentaria en virtud de la extensión de la ley reglamentada. ....	303
460.	3º) Ampliación de la potestad reglamentaria en razón de los límites impuestos por la Constitución al legislador .....	303
461.	4º) Ampliación de la potestad reglamentaria consagrada por la reforma constitucional de 1968 .....	304
462.	2. Control .....	304
463.	3. Naturaleza jurídica .....	305
464.	C) Actos de las autoridades administrativas nacionales diferentes del presidente de la república .....	306
465.	1. Condiciones de expedición .....	306
466.	2. Control .....	307
467.	3. Naturaleza jurídica .....	311

II. *Actos administrativos seccionales y locales*

468.	Enunciado .....	312
469.	A) Actos de las autoridades departamentales .....	312
470.	1. Actos de las asambleas departamentales .....	312
471.	a) Condiciones de expedición .....	312
472.	b) Control .....	314
473.	c) Naturaleza jurídica .....	315
474.	2. Actos de los gobernadores .....	315
475.	a) Condiciones de expedición .....	315
476.	b) Control .....	316
477.	c) Naturaleza jurídica .....	318
478.	B) Actos de las autoridades municipales .....	319
479.	1. Actos de los concejos municipales .....	319
480.	a) Condiciones de expedición .....	319
481.	b) Control .....	320

	PÁG.
482. c) Naturaleza jurídica .....	321
483. 2. Actos de los alcaldes .....	322
484. a) Condiciones de expedición .....	322
485. b) Control .....	323
486. c) Naturaleza jurídica .....	324

TÍTULO SEGUNDO

LOS CONTRATOS ESTATALES

487. Ideas generales .....	325
----------------------------	-----

CAPÍTULO I

LA NOCIÓN DE CONTRATO ADMINISTRATIVO

488. Introducción .....	327
-------------------------	-----

*Sección I. Criterios tradicionales de distinción*

489. Enunciado .....	327
490. A) Criterio legal .....	327
491. B) Criterio de la jurisprudencia .....	328
492. 1. Partes del contrato .....	328
493. 2. Objeto del contrato .....	328
494. 3. Cláusulas del contrato .....	328
495. C) Conclusión .....	329

*Sección II. Aplicación de los criterios en Colombia*

496. A) Evolución del problema .....	329
497. B) Solución actual .....	332
498. C) Análisis de la solución colombiana .....	332
499. D) Los contratos estatales son contratos administrativos .....	334

CAPÍTULO II

RÉGIMEN LEGAL DE LOS CONTRATOS ESTATALES

500. Introducción .....	337
-------------------------	-----

*Sección I. Campo de aplicación del estatuto*

501. A) Desde el punto de vista de los sujetos .....	338
502. 1. Aplicación a las entidades públicas o estatales .....	338

503.	2. Aplicación a las personas privadas .....	339
504.	a) Capacidad contractual .....	339
505.	b) Inhabilidades e incompatibilidades .....	341
506.	c) Excepciones a las inhabilidades e incompatibilidades .....	342
507.	d) Consecuencias de las inhabilidades e incompatibilidades .....	343
508.	B) Desde el punto de vista del objeto .....	343

### Sección II. *Principios de la contratación estatal*

509.	Enumeración y comentarios generales .....	343
510.	A) Principio de transparencia .....	344
511.	B) Principio de economía .....	346
512.	C) Principio de responsabilidad .....	348
513.	D) Principio de la ecuación contractual o del equilibrio económico financiero del contrato .....	349
514.	1. El incumplimiento del contrato .....	349
515.	2. La teoría del hecho del príncipe .....	350
516.	3. La teoría de la imprevisión .....	350
517.	4. Las sujeciones materiales imprevistas .....	350
518.	E) Principio de interpretación de la contratación estatal .....	350
519.	F) Principio de la selección objetiva .....	351

### Sección III. *Celebración de los contratos*

520.	Requisitos para la celebración, perfeccionamiento y ejecución .....	351
521.	A) Autorización legal .....	352
522.	B) Registro previo de los proponentes .....	352
523.	C) Selección o escogencia del contratista .....	354
524.	1. Licitación .....	355
525.	2. Concurso .....	357
526.	3. Contratación directa .....	358
527.	D) Escrito del contrato .....	358
528.	E) Firma del contrato .....	360
529.	F) Constitución y aprobación de la garantía .....	360
530.	G) Disponibilidad y registro presupuestal .....	361
531.	H) Publicidad del contrato .....	361

### Sección IV. *Contenido de los contratos*

532.	Reglas generales .....	362
533.	A) Cláusulas comunes .....	362
534.	B) Cláusulas especiales .....	363
535.	1. Cláusula de interpretación unilateral .....	363
536.	2. Cláusula de modificación unilateral .....	364
537.	3. Cláusula de terminación unilateral .....	364

538.	4. Cláusula de sometimiento a las leyes nacionales .....	365
539.	5. Cláusula de caducidad .....	366
540.	6. Cláusula de reversión .....	367

*Sección V. Derechos y deberes de las partes  
en la contratación estatal*

541.	A) Fines de la contratación estatal .....	368
542.	B) Derechos y deberes de las entidades estatales .....	368
543.	C) Derechos y deberes de los contratistas .....	369

*Sección VI. Nulidad de los contratos*

544.	A) Concepto .....	370
545.	B) Causales de nulidad absoluta .....	370
546.	C) Causales de nulidad relativa .....	371
547.	D) Nulidad parcial .....	371
548.	E) Efectos de la nulidad .....	371

*Sección VII. Responsabilidad contractual*

549.	A) Responsabilidad de las entidades .....	372
550.	B) Responsabilidad de los servidores públicos .....	372
551.	C) Responsabilidad de los contratistas .....	374
552.	D) Responsabilidad de los consultores, interventores y asesores .....	375

*Sección VIII. Liquidación de los contratos*

553.	A) Noción .....	375
554.	B) Procedencia de la liquidación .....	376
555.	C) Procedimiento normal y contenido de la liquidación .....	376
556.	D) Liquidación unilateral .....	376

*Sección IX. Control de la gestión contractual*

557.	A) Control por parte del ministerio público .....	376
558.	B) Control por parte de la Fiscalía General de la Nación .....	377
559.	C) Control fiscal .....	377
560.	D) Control ciudadano .....	377

*Sección X. Solución de las controversias contractuales*

561.	A) Mecanismos de solución directa .....	378
562.	B) Solución judicial de las controversias .....	380

Sección XI. *Normas especiales para algunos contratos*

	PÁG.
563. A) Contrato de obra .....	380
564. B) Contrato de consultoría .....	381
565. C) Contrato de prestación de servicios .....	381
566. D) Contrato de concesión .....	381
567. E) Contratos de encargos fiduciarios y fiducia pública .....	383
568. F) Operaciones de crédito público .....	384
569. G) Contratos de exploración y explotación de los recursos naturales .....	386

## TÍTULO TERCERO

## LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

570. Ubicación del problema .....	387
-----------------------------------	-----

## CAPÍTULO I

## ELEMENTOS DE LA RESPONSABILIDAD

571. Enumeración .....	389
572. A) Actuación de la administración .....	389
573. B) Daño o perjuicio .....	390
574. C) Nexa causal .....	392

## CAPÍTULO II

RÉGIMEN JURÍDICO  
DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

575. Presentación .....	393
-------------------------	-----

Sección I. *Evolución histórica de la responsabilidad del Estado*

576. Primera etapa: la irresponsabilidad .....	393
577. Segunda etapa: la responsabilidad .....	393
578. Tercera etapa: la responsabilidad creciente .....	394

Sección II. *Responsabilidad del Estado colombiano*

579. Evolución general .....	395
------------------------------	-----

I. *Aplicación del derecho privado*

580. A) Aplicación de la responsabilidad indirecta .....	396
--	-----

581. B) Aplicación de la responsabilidad directa .....	396
--	-----

### II. *Etapa de transición*

582. Explicación general .....	398
--------------------------------	-----

### III. *Aplicación del derecho público*

583. A) En cuanto a la competencia .....	399
--	-----

584. B) En cuanto al fondo. Responsabilidad por culpa, falta o falla del servicio .	400
---	-----

585. C) Responsabilidad por daño antijurídico .....	402
---	-----

## CAPÍTULO III

### CASOS ESPECIALES DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

586. Explicación inicial .....	404
--------------------------------	-----

#### *Sección I. Ampliaciones de la responsabilidad administrativa*

587. Enunciado .....	404
----------------------	-----

588. A) Responsabilidad por daño especial .....	405
---	-----

589. B) Responsabilidad por riesgo .....	405
--	-----

590. C) Responsabilidad por trabajos públicos .....	406
---	-----

591. D) Responsabilidad por expropiación u ocupación de inmuebles en caso de guerra .....	406
--	-----

592. E) Responsabilidad por almacenaje .....	407
--	-----

593. F) Responsabilidad por falla presunta del servicio .....	407
---	-----

#### *Sección II. Restricciones a la responsabilidad administrativa*

594. Enunciado .....	408
----------------------	-----

595. A) Responsabilidad por el hecho de las leyes .....	408
---	-----

596. B) Responsabilidad por la administración de justicia .....	410
---	-----

#### *Sección III. La responsabilidad de los funcionarios*

597. Planteamiento del problema .....	413
---------------------------------------	-----

598. Soluciones tradicionales .....	413
-------------------------------------	-----

599. Crítica a las soluciones anteriores .....	414
--	-----

600. A) Responsabilidad del funcionario frente a los administrados .....	414
--	-----

601. B) Acumulación de responsabilidades del funcionario y de la administra- ción .....	415
--	-----

602.	C) Responsabilidad del funcionario frente a la administración .....	416
603.	Aplicación de esas soluciones en el derecho colombiano .....	416

## TÍTULO CUARTO

## LAS PRINCIPALES ACTIVIDADES ADMINISTRATIVAS

604.	Plan del título .....	419
------	-----------------------	-----

## CAPÍTULO I

## LA POLICÍA ADMINISTRATIVA

605.	Introducción .....	421
------	--------------------	-----

*Sección I. Noción de policía*

606.	Concepto general .....	422
607.	A) Policía constitucional .....	422
608.	B) Policía legislativa .....	422
609.	C) Policía administrativa .....	423
610.	D) Policía judicial .....	423

*Sección II. Policía administrativa propiamente dicha*

611.	A) Definición .....	423
612.	B) Elementos que garantiza la policía administrativa .....	424
613.	1. Seguridad pública .....	424
614.	2. Tranquilidad pública .....	424
615.	3. Salubridad pública .....	424
616.	4. Moralidad pública .....	424
617.	C) Clases de policía administrativa .....	425
618.	1. Policía administrativa general .....	425
619.	2. Policías administrativas especiales .....	425

*Sección III. Reglamentación del poder de policía*

620.	Normas que reglamentan el poder de policía en Colombia .....	425
621.	A) Autoridades de policía administrativa .....	426
622.	B) Medidas de policía administrativa .....	427

*Sección IV. Límites del poder de policía*

623.	Ideas generales .....	428
------	-----------------------	-----

	PÁG.
624. A) Extensión normal del poder de policía .....	428
625. B) Extensión excepcional del poder de policía .....	428
626. C) El control del poder de policía .....	429
627.    1. Medios de control .....	429
628.    2. Elementos objeto del control .....	429
629.       a) Control sobre el fin de policía .....	429
630.       b) Control sobre los motivos .....	430

## CAPÍTULO II

### EL SERVICIO PÚBLICO

631. Ideas generales .....	431
----------------------------	-----

#### *Sección I. Noción de servicio público*

632. A) Noción tradicional .....	433
633. B) Nociones material o funcional y orgánica o formal de servicio público .	433
634. C) Elementos de la noción de servicio público .....	434
635.    1. Interés general .....	434
636.    2. Participación de la administración .....	435

#### *Sección II. Los modos de gestión o prestación de los servicios públicos*

637. Idea general .....	438
638. A) Gestión por parte de la administración .....	438
639. B) Gestión por parte de los particulares .....	438
640. C) Gestión mixta .....	439

#### *Sección III. Clases de servicios públicos*

641. Enunciado .....	439
642. A) Servicios públicos administrativos .....	440
643. B) Servicios públicos industriales y comerciales .....	440

#### *Sección IV. Régimen jurídico de los servicios públicos*

644. Nociones generales .....	441
645. A) Principios rectores de los servicios públicos .....	441
646.    1. Principio de la continuidad .....	442
647.    2. Principio de la adaptabilidad .....	442
648.    3. Principio de la neutralidad .....	442
649.    4. Principio de la igualdad frente al servicio público .....	442

650.	5. Principio de la obligación de la administración de hacer funcionar correctamente los servicios públicos .....	442
651. B)	Régimen jurídico de los servicios públicos según los diferentes modos de gestión o prestación .....	443
652.	1. Régimen de los actos .....	444
653.	2. Régimen de los contratos .....	444
654.	3. Régimen de personal .....	446
655.	4. Régimen de los bienes .....	446
656.	5. Cuadros-resumen sobre el régimen jurídico de los servicios públicos	
	Cuadro No. 1 Régimen jurídico de los servicios públicos prestados por la administración .....	449
	A) Prestación o gestión directa .....	449
	Cuadro No. 2 Régimen jurídico de los servicios públicos prestados por la administración .....	451
	B) Prestación o gestión indirecta .....	451
	Cuadro No. 3 Régimen jurídico de los servicios públicos prestados por los particulares .....	454
	Cuadro No. 4 Régimen jurídico de los servicios públicos de prestación mixta .....	455
	Bibliografía .....	457
	Índice de autores .....	467
	Índice de disposiciones .....	469
	Índice de materias .....	475