

GUSTAVO PENAGOS
Profesor de Derecho Administrativo

DERECHO
ADMINISTRATIVO
TOMO II

Prólogo del Doctor **AGUSTIN GORDILLO**
Profesor Titular de Derecho Administrativo de la
Universidad de Buenos Aires - Argentina



EDICIONES LIBRERIA DEL PROFESIONAL

INDICE GENERAL

Prólogo	7
---------------	---

TITULO PRIMERO

LAS ENTIDADES TERRITORIALES DESCENTRALIZACION Y MODERNIZACION TERRITORIAL

CAPITULO I

LAS ENTIDADES DESCENTRALIZADAS TERRITORIALES DEPARTAMENTOS - MUNICIPIOS - DISTRITOS AREAS METROPOLITANAS - ASOCIACION DE MUNICIPIOS PROVINCIAS Y REGIONES

1.- Descentralización y modernización territorial en Francia	15
1.-1. Elementos característicos de la descentralización territorial en Colombia	18
2.- Origen de los departamentos como entidades territoriales	19
3.- Administración departamental	20
4.- El departamento como entidad administrativa descentralizada	20
5.- Atribución de funciones administrativas a los departamentos por medio de delegación	21
6.- Competencias de los departamentos	21
7.- Descentralización municipal	23
8.- Imagen primigenia del nuevo municipio	23
9.- El acta de nacimiento de municipalismo	24
10.- Origen de los municipios	25
11.- El municipio es el prototipo de entidad descentralizada territorialmente	25
12.- Competencias de los municipios	27
13.- Areas metropolitanas: – Asociación de municipios – Provincias – Regiones ..	29

CAPITULO II

**LA REGION FORMULA INTERMEDIA ENTRE
EL FEDERALISMO Y LA DESCENTRALIZACION**

1.-	La región entidad descentralizada territorialmente	33
2.-	Entes territoriales y no territoriales	33
3.-	La formación del régimen territorial	34
4.-	La concepción asociacionista de la comunidad local proviene de la edad media	35
5.-	No se trata de quitar al Estado algo propio, sino de devolver a la región lo que le pertenece	36
6.-	La autonomía regional conduce a la felicidad política	36
7.-	Evolución del regionalismo	36
8.-	La idea de autogobierno en Inglaterra	37
9.-	Diferencia entre el regionalismo como unidad básica de administración y el federalismo	37
10.-	El regionalismo francés	38

CAPITULO III

LA REGION ENTIDAD TERRITORIAL

1.-	Antecedentes del regionalismo en Colombia	43
2.-	La región como unidad o nivel de organización institucional	44
3.-	Aspecto político-institucional	44
4.-	Región supraordinada, coordinada y subordinada	45
5.-	Región e integración económica	46
6.-	Aspecto administrativo del regionalismo	46
7.-	La región como entidad territorial	46
8.-	El pensamiento del constituyente primario	47
9.-	Rasgos característicos de la región en la nueva Constitución	50
10.-	Medidas administrativas de integración y equilibrio regional	51
11.-	Síntesis de las características del regionalismo	52

CAPITULO IV

LAS PROVINCIAS

1.-	Significado de la entidad territorial provincia	57
2.-	Las provincias en el imperio romano	57
3.-	Las provincias en la nueva Constitución	59

CAPITULO V

EL DISTRITO CAPITAL
Y LOS DISTRITOS TURISTICOS

1.-	El distrito capital y los distritos turísticos son entidades territoriales	63
1.-1.	Competencias de los distritos	65
2.-	El Distrito Capital de Bogotá	67
3.-	Interpretación del Estatuto de Bogotá, D. C. (Decreto N° 1421 de julio 21 de 1993)	68
3.-1.	Régimen tributario del Distrito Capital	71
3.-2.	Servicios públicos del Distrito Capital	72
4.-	Características del Estatuto Especial de Bogotá, D. C.	74
5.-	Las localidades del Distrito Capital de Bogotá	75
6.-	Atribuciones de las Juntas Administradoras Locales del Distrito Capital	75
7.-	Autoridades locales	76
8.-	Alcaldes locales	76
9.-	Las localidades en que se divide el Distrito Capital de Bogotá, tienen como finalidad que las comunidades se expresen institucionalmente y la prestación de servicios	77
10.-	Carrera administrativa para los empleados del Distrito Capital	79

CAPITULO VI

LAS ENTIDADES TERRITORIALES INDIGENAS

1.-	Las entidades territoriales indígenas	83
	La conformación de las entidades territoriales indígenas	83

CAPITULO VII

ASOCIACION DE MUNICIPIOS

1.-	La asociación de municipios	89
2.-	La asociación de municipios es una entidad de naturaleza administrativa	89
3.-	Noción y alcance legal de la asociación de municipios	91
3.-1.	Definición	91
3.-2.	Derechos de los municipios a la asociación	91
4.-	Condiciones para la asociación entre municipios	91
5.-	Formas de asociación	92
5.-1.	Asociación voluntaria	92
5.-2.	Funcionamiento	92
6.-	Finalidad de la asociación de municipios	92
6.-1.	Finalidades	92
6.-2.	Facultades	93
6.-3.	Coordinación de planes y programas	94

6.-4. Descentralización	94
6.-5. Delegación de funciones	95

CAPITULO VIII

AREAS METROPOLITANAS —COMUNAS Y CORREGIMIENTOS— —JUNTAS ADMINISTRADORAS LOCALES—

1.- La áreas metropolitanas	99
2.- Autonomía administrativa de las áreas metropolitanas	99
3.- Naturaleza jurídica de las áreas metropolitanas	100
4.- Definición de áreas metropolitanas	100
5.- Interdependencia entre las funciones metropolitanas y los sistemas de gobierno	100
6.- Objeto de las áreas metropolitanas	102
7.- Constitución de las áreas metropolitanas y su relación con los municipios integrantes	102

SECCION SEGUNDA

—EL MUNICIPIO— MODERNIZACION DE LA ADMINISTRACION MUNICIPAL

1.- Modernización de la administración municipal	112
2.- Principios generales sobre la organización y el funcionamiento de los municipios	113
3.- Requisitos para la creación de municipios	117
4.- El alcalde municipal	119
5.- Elección. Calidades y funciones de los alcaldes	120
6.- Inhabilidades e incompatibilidades de los alcaldes	126
7.- Control administrativo municipal a cargo de las personerías	128

SECCION TERCERA

COMUNAS Y CORREGIMIENTOS

1.- Comunas y corregimientos	134
2.- Juntas Administradoras Locales de las comunas y corregimientos	135
3.- Funciones	138
4.- Organización administrativa	139
5.- Estatuto Municipal (Decreto 2626 de noviembre 29 de 1994)	140

TITULO SEGUNDO

MODERNIZACION DEL ESTADO Y
PRIVATIZACION DE LAS EMPRESAS PUBLICAS

CAPITULO IX

MODERNIZACION DEL ESTADO
Y PRIVATIZACION DE LAS EMPRESAS PUBLICAS

1.-	Modernización del Estado	143
1.-1.	Decadencia del Modelo "Administración - Poder o de Intervención"	143
2.-	Finalidades de la modernización del Estado	149
3.-	Alcance de las facultades otorgadas al Gobierno para modernizar el Estado	151
4.-	Pensamiento de la Comisión del Consejo de Estado sobre las facultades del Gobierno para modernizar el Estado	154
5.-	Privatización y Estado Social de Derecho	156
6.-	Razón social de la privatización	159
7.-	La modernización del Estado y el principio de la subsidiariedad	159
8.-	La reestructuración y modernización de la administración	160
9.-	Modernización y racionalización de la administración	161
10.-	Anquilosis institucional	161
10.-1.	Adecuación institucional	163
11.-	La técnicas de privatización	163
12.-	La privatización en la nueva Constitución	164
13.-	La desregulación y la desmonopolización	165
14.-	Principios fundamentales que rigen la privatización	167
15.-	Conveniencias de las privatizaciones	169
16.-	Finalidad de las privatizaciones	169
17.-	Inconveniencias de la privatización	170
18.-	Desplazamiento del Derecho Administrativo por el Derecho Privado	171
19.-	El error de las privatizaciones	172
20.-	Decretos expedidos por el Gobierno Nacional sobre modernización del Estado (Reforma administrativa de diciembre de 1992)	174

TITULO TERCERO

LA FUNCION PUBLICA

CAPITULO X

LA FUNCION PUBLICA

1.-	Origen de la función pública	181
2.-	La función pública francesa	181
3.-	Ingreso a la función pública por méritos y capacidad	181

4.-	Significado de función pública	184
5.-	La función pública está determinada en la Constitución y la ley	185
6.-	Ejercicio de la función pública por los particulares	186
7.-	La función pública forma parte de la esencia del propio Estado	186
	7.-1. Titulares orgánicos de la función pública	187
8.-	Organización de la función pública	188
	8.1. Manera de exteriorizarse el aparato administrativo para ejercer la función pública	189
9.-	Moralización de la función pública	190
10.-	Diferencia entre función pública y función política o de gobierno	191
11.-	Diferencia entre función pública y servicio público	191

CAPITULO XI

TEORIAS QUE EXPLICAN LA NATURALEZA JURIDICA DE LA FUNCION PUBLICA

1.-	Teorías que explican la naturaleza jurídica de la función pública	195
2.-	Teorías civiles	195
3.-	Las teorías civiles se deben descartar para explicar la función pública	198
4.-	Teorías del contrato de vasallaje	198
5.-	Teoría del contrato de derecho público	198
6.-	Teoría política o de derecho político	199
7.-	Teoría del acto condición	200
	7.-1. Consecuencias que se derivan del acto condición de nombramiento	201
	7.-2. La teoría estatutaria	202
8.-	Teorías mixtas	202
9.-	Teorías que consideran el nombramiento un contrato bilateral	203

LA TEORIA DEL MANDATO Y DEL VOTO PROGRAMATICO INFLUYEN EN LA FUNCION PUBLICA EJERCIDA POR GOBERNADORES Y ALCALDES

SECCION SEGUNDA

1.-	La teoría del mandato impuesta por el voto programático a gobernadores y alcaldes influye en la función pública	203
2.-	Pensamiento de la asamblea nacional constituyente en relación con el voto programático y la revocatoria del mandato	204
3.-	La función administrativa de las asambleas y concejos municipales está determinada por el voto programático	205
4.-	La reglamentación del voto programático (Ley 131 de 1994)	206
5.-	La revocatoria del mandato un derecho político	208

CAPITULO XII

SERVIDORES PUBLICOS

1.-	Los servidores públicos en la Constitución de 1991	211
2.-	Los funcionarios públicos	211
	2.-1. Los funcionarios en la doctrina francesa - española - italiana y brasileña	212
	2.-1.1. Los funcionarios honoríficos	213
3.-	Los agentes públicos	213
	3.-1. Elementos del concepto de funcionario público	213
4.-	Diferencias entre funcionarios y empleados públicos	214
5.-	Criterios para diferenciar el funcionario del empleado público	214
6.-	Naturaleza jurídica del acto creador de las relaciones del Estado con los funcionarios y empleados públicos	216
	6.-1. Debe rechazarse la tesis de que la aceptación de la función pública es obligatoria	217
7.-	El acto de nombramiento requiere de la aceptación para su eficacia jurídica ...	217
8.-	No se debe equiparar el nombramiento con un contrato	218
9.-	Clasificación de los servidores del Estado en la legislación colombiana	219
	9.-1. Funcionarios de la seguridad social	223
10.-	Clasificación de los servidores públicos en derecho comparado	225

SECCION SEGUNDA

LA CARRERA ADMINISTRATIVA

1.-	La carrera administrativa	229
	1.-1. Regulación de la carrera administrativa en la Capital de la República ...	230
2.-	Empleados de carrera administrativa	233
3.-	Normas sobre la carrera administrativa	234
4.-	Ingreso a la carrera administrativa	236
5.-	A quiénes se aplican las disposiciones sobre administración de personal civil al servicio del Estado	239
6.-	Responsabilidad por el ejercicio de la función pública	240

CAPITULO XIII

LOS FUNCIONARIOS DE FACTO

1.-	Significado de la expresión funcionario de facto o de hecho	245
2.-	El funcionario de facto está fuera del ordenamiento jurídico	245
3.-	Origen de los funcionarios de facto	246
4.-	Qué son los funcionarios de facto	246
5.-	Diferencia entre el funcionario de facto y el de iure	246
6.-	Diferencia entre el funcionario de facto y el funcionario incompetente	248
7.-	Diferencia entre el funcionario de facto y el usurpador de funciones	248

8.-	Valor jurídico de los actos del funcionario de facto	249
9.-	Teorías que se han formulado para sostener la validez de los actos de los funcionarios de facto	250
10.-	La certeza jurídica en bien del interés general exige la validez de los actos de los funcionarios de facto	251
11.-	Requisitos para tener por válidos los actos de los funcionarios de facto	251
12.-	Derechos y obligaciones de los funcionarios de facto	252
13.-	Los funcionarios de facto tienen derecho a la remuneración que la ley haya fijado al respectivo cargo	252
14.-	Clasificación de los funcionarios de hecho	253
15.-	Requisitos para que exista funcionario de hecho	254
16.-	Teorías que explican los funcionarios de hecho	255
17.-	Teoría de la investidura plausible para distinguir al funcionario de hecho	255
18.-	Teoría de la apariencia de legitimidad de título o autoridad	256
19.-	Otras teorías que reconocen los funcionarios de facto	256
20.-	Responsabilidad de los funcionarios de hecho	257
21.-	La seguridad de las relaciones jurídicas exige la categoría de los funcionarios de facto	258
22.-	El funcionario de facto en Norteamérica	258
23.-	Interés jurídico de los funcionarios de hecho o de facto para la doctrina francesa	259

TITULO CUARTO

LAS ACTIVIDADES ADMINISTRATIVAS

CAPITULO XIV

LAS ACTIVIDADES ADMINISTRATIVAS

1.-	Las actividades administrativas	265
	1.-1. Criterios para determinar las formas de actividad administrativa	266
2.-	Clases de actividades administrativas	266
3.-	Las actividades administrativas en el derecho administrativo colombiano	268
	3.-1. La actividad de fomento del Estado	268
	3.-2. Formas específicas de la actividad de fomento en el Estado Social de Derecho	270
4.-	Principios que orientan las actividades administrativas	270

CAPITULO XV

LA ACTIVIDAD DE PRESTACION DE SERVICIO PUBLICO

1.-	Aparición de la noción de servicio público	275
2.-	Evolución de la actividad de prestación de servicio público	275
3.-	La calificación de la ley de una actividad de servicio público no se concreta siempre en actividades de prestación	276

4.-	Factores que determinan la actividad prestadora de los servicios públicos	277
4.-1.	Finalidad de la actividad prestadora de servicios públicos	277
5.-	Noción de servicio público	278
6.-	La Constitución Política de Colombia se orienta por la teoría objetiva explicativa de la actividad del servicio público	278
7.-	Regulación constitucional y legal de los servicios públicos	279
8.-	Servicio público industrial y gestión económica de conformación social	280
9.-	Notas diferenciales entre servicio público y gestión económica	281

CAPITULO XVI

CRITERIOS PARA PRECISAR LA ACTIVIDAD DE PRESTACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS

1.-	Variables interpretativas de la noción de servicio público	289
2.-	La noción de servicio público hace referencia a los elementos	290
3.-	Procedimiento para satisfacer las necesidades colectivas	291
4.-	El servicio público desde el punto de vista objetivo	291
5.-	Servicios públicos generales prestados a particulares	293
6.-	Participación de usuarios en la regulación y gestión de los servicios públicos ..	294
7.-	Para determinar la modalidad de servicio público se deben tener en cuenta sus características	294

SECCION SEGUNDA

ELEMENTOS ESENCIALES DE LOS SERVICIOS PUBLICOS

1.-	Elementos esenciales de los servicios públicos	296
2.-	Estudio en concreto de los elementos esenciales de los servicios públicos	296
2.-1.	Generalidad	296
2.-2.	Igualdad	296
2.-2.1.	El servicio público general previene la desintegración del Estado y la Nación	298
2.-3.	Los servicios públicos deben someterse a un régimen jurídico especial ...	298
2.-4.	Continuidad	299
2.-5.	La obligatoriedad	299
3.-	Diferencia entre servicio público y administrativo	301
4.-	La relación jurídica entre la administración y el usuario califica la prestación de servicio público	302
5.-	Carácter público o privado del ordenamiento regulador de los servicios públicos	303
6.-	Interés público e interés individual de los servicios públicos	305
7.-	La legitimidad del Estado depende del cumplimiento de sus deberes sociales y de la eficacia de la gestión pública	306
8.-	Los servicios públicos son aplicación del principio fundamental de la solidaridad social	306

- 9.- La contraposición entre el interés público y el derecho individual es una falacia que contradice el Estado Social de Derecho 307
 10.- El fin público no puede contraponerse al individual 307
 11.- El interés público no es solo conveniencia material 308

SECCION TERCERA

CLASIFICACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS

- 1.- Criterios para clasificar los servicios públicos 309
 2.- Clasificación de los servicios públicos 310
 3.- Disvalor de la clasificación de los servicios públicos 311
 4.- Clasificación general de los servicios públicos en Colombia después de la Constitución de 1991 312
 5.- El criterio finalista para clasificar los servicios públicos 312
 6.- Los servicios públicos esenciales 313
 7.- Criterios para distinguir los servicios públicos esenciales 314
 8.- Los servicios públicos en la legislación italiana 316

SECCION CUARTA

SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS

- 1.- Los servicios públicos domiciliarios 318
 1.-1. Diferencia entre servicios públicos esenciales y domiciliarios 318
 2.- Los servicios públicos domiciliarios según la jurisprudencia de la Corte Constitucional 319
 3.- Características de los servicios públicos domiciliarios 321
 4.- Estatuto nacional de usuarios de los servicios públicos domiciliarios 322
 5.- Principios básicos en materia de servicios públicos domiciliarios 324

SECCION QUINTA

ENTIDADES PRESTADORAS DE SERVICIOS PUBLICOS

- 1.- Entidades prestadoras de servicios públicos 324
 2.- Personas prestadoras de servicios públicos (Ley 142 de 1994) 325
 3.- Competencias para la prestación de los servicios públicos: - de los municipios - de los departamentos - de la Nación 327
 4.- Control social de los servicios públicos domiciliarios 329
 5.- La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios 330

CAPITULO XVII

LOS SERVICIOS PUBLICOS Y EL DERECHO DE HUELGA

- 1.- El derecho de huelga que consagra la Constitución en los servicios públicos no esenciales no debe contradecir el orden jurídico 333

2.-	El derecho de huelga debe ejercerse dentro del marco jurídico	334
3.-	Los servicios públicos y el derecho de huelga	335
4.-	La declaración de huelga en los servicios públicos no esenciales es una declaración de guerra legal	336
5.-	El derecho de huelga en los servicios públicos no esenciales, es una justificación legítima contra la injusticia social	336
6.-	Alcances del derecho de huelga según la Corte Constitucional	338
7.-	Qué debe entenderse como servicio público para efectos de la declaración de la huelga	340
8.-	Corresponde al legislador definir qué es servicio público	341
9.-	Las normas anteriores a la Constitución y que no la contradigan en materia de servicios públicos conservan validez	342
10.-	La actividad bancaria definida como servicio público	343

CAPITULO XVIII

ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA DE LIMITACION

1.-	Actividad administrativa de limitación o de policía	349
2.-	Origen etimológico de la palabra policía	349
3.-	La actividad de policía en el Estado absoluto y en el Estado de Derecho	350
4.-	Evolución de la noción de policía	350
5.-	Finalidades clásicas de la policía	350
6.-	La policía en el derecho administrativo moderno es una actividad	351
7.-	La actividad administrativa de limitación o de policía	352
	7.-1. Policía Administrativa y Servicio Público	352
	7.-1.1. Extensión de la actividad de limitación	353
8.-	Ampliación de las actividades de limitación	358
9.-	Objeto de la actividad de limitación o de policía	359
10.-	Actividades de ejecución de policía	361
11.-	La actividad de limitación o de policía ha sido indeterminada	361
12.-	La actividad de policía dio origen a la potestad sancionatoria	362
13.-	Distinción entre actividad de policía y poder de policía	364
14.-	Distinción de la policía por las tareas que le atribuye la Constitución y la ley ...	364
15.-	Competencia para ejercer actividades de limitación y para expedir leyes de policía	365
16.-	La actividad de limitación o de policía es esencialmente preventiva	365
17.-	Policías especiales	366
18.-	Tecnificación y clasificación de las actividades de policía	366
19.-	La actividad de limitación o de policía debe ceñirse estrictamente a la Constitución, la ley o reglamento	367
20.-	Control jurisdiccional de la actividad administrativa de policía	369
21.-	Razones por las cuales la jurisdicción contencioso-administrativa puede conocer de los actos y hechos administrativos de la policía	370

CAPITULO XIX

LA ACTIVIDAD SANCIONATORIA

1.-	Fundamento constitucional de la actividad disciplinaria	375
2.-	La actividad disciplinaria es de naturaleza administrativa	375
3.-	Titulares de la potestad disciplinaria	376
4.-	Objeto de las atribuciones constitucionales de la Procuraduría	378
5.-	Funciones disciplinarias de la procuraduría respecto a los alcaldes	379
6.-	Funciones disciplinarias de la Comisión Nacional de Servicio Civil	384
7.-	El Consejo Superior de la Judicatura	386
8.-	Fundamento político de la actividad disciplinaria	387
9.-	La imposición de sanciones disciplinarias es un caso típico de administración de justicia	389
10.-	La actividad disciplinaria tiende a garantizar la moralidad, eficacia e igualdad de la función pública	391
11.-	Conducta exigida al funcionario al posesionarse de un cargo	392
12.-	Contenido de la actividad disciplinaria	393
13.-	A quiénes se extiende la potestad disciplinaria	394
14.-	El régimen disciplinario	395
15.-	Régimen disciplinario y responsabilidad administrativa	395
16.-	Responsabilidad de los funcionarios	396
17.-	Responsabilidad disciplinaria	397

CAPITULO XX

PRINCIPIOS DEL DERECHO DISCIPLINARIO

1.-	Principios del derecho disciplinario	401
2.-	Enunciación de los principios más importantes que deben ser aplicados en ejercicio del régimen disciplinario	404
2.-1.	Principio de legalidad	404
2.-2.	El principio de la tipicidad de la falta	405
2.-3.	Principio de la culpabilidad	407
2.-4.	El principio de compatibilidad e independencia entre sanciones disciplinarias y penas judiciales	408
2.-5.	El principio del debido proceso	408
3.-	Otros principios del derecho disciplinario	409
4.-	Procesos disciplinarios contra funcionarios fuera de servicio	411

TITULO QUINTO

DERECHO DE PARTICIPACION DE LOS ADMINISTRADOS
EN LAS FUNCIONES PUBLICAS

CAPITULO XXI

DERECHO DE PARTICIPACION DE LOS
ADMINISTRADOS EN LAS FUNCIONES PUBLICAS
— DEMOCRACIA PARTICIPATIVA —

1.-	Fundamento constitucional del derecho de participación ciudadana	419
2.-	La participación estrecha los vínculos entre el ciudadano y la administración .	421
3.-	Extensión del derecho de participación ciudadana a campos diferentes del electoral	421
4.-	Extensión del principio de participación en asuntos: – Territoriales – Económicos y de planeación – Promoción del sector agrícola	423
5.-	La participación democrática determina un modelo de comportamiento para interpretar el derecho administrativo	425

SECCION SEGUNDA

MECANISMOS DE PARTICIPACION DEMOCRATICA

1.-	Mecanismos de participación consagrados en la Ley 134 de 1994	427
2.-	La iniciativa popular legislativa y normativa ante corporaciones públicas	429
3.-	El referendo	431
4.-	Inscripción y trámite de las iniciativas legislativas y normativas y de la solicitud de referendos	434
5.-	La revocatoria del mandato	435
6.-	El voto programático garantiza la posibilidad de la revocatoria del mandato ...	437
7.-	El plebiscito: participación semi-indirecta del pueblo	439
8.-	La consulta popular	442
9.-	El cabildo abierto	443
10.-	Formas específicas de participación	445

*SECCION TERCERA*EL DERECHO DE PARTICIPACION CIUDADANA
BENEFICIA EL INTERES GENERAL

1.-	La participación del ciudadano como titular de un derecho beneficia el interés general	445
2.-	La interacción individuo-sociedad-Estado: justifica el derecho de la participación ciudadana	446
3.-	Distinción entre la participación y la incorporación de administrados en la ejecución de funciones públicas	447

4.-	La administración participada tiene fundamento en la ley	449
5.-	Fórmulas cooperativas de participación	450
6.-	Participación por colaboración	451
7.-	Participación orgánica	452
8.-	Las fundaciones y corporaciones son formas de participación ciudadana en funciones administrativas	453
9.-	Participación y seguridad nacional	454
10.-	No toda colaboración reviste características de participación	454
11.-	Diferentes clases de participación en la Constitución de 1991	455
	11.-1. Participación política	455
	11.-2. Participación legislativa.....	456
	11.-3. Participación en funciones administrativas	457
	11.-4. Participación en prácticas democráticas para el aprendizaje	457
	11.-5. Otras formas de participación: en la gestión y fiscalización de empresas	457
12.-	Deber del Estado de hacer efectiva la participación. (Decreto 2629 de noviembre 29 de 1994, arts. 2 y 3)	458
13.-	Participación comunitaria en el desarrollo municipal	458
14.-	Mecanismos de participación que protegen algunos derechos de los ciudadanos ...	460
15.-	El fondo para la participación ciudadana	463

TITULO SEXTO

PROTECCION JURIDICA DE LOS ADMINISTRADOS Y ORIENTACION DE LA ADMINISTRACION

CAPITULO XXII

ORGANIZACION JERARQUICA INTERNA COMO GARANTIA DEL CUMPLIMIENTO DE LAS POLITICAS GUBERNAMENTALES

1.-	La jerarquía tiene por finalidad la unificación unilateral de las potestades institucionales	469
2.-	Concepto de jerarquía	469
3.-	Condiciones para que pueda hablarse de jerarquía	470
4.-	Proceso de deterioro de la jerarquía en los sistemas descentralizados	470
5.-	Debilitamiento de la jerarquía	471
6.-	La organización jerárquica interna en la administración pública colombiana ..	472
7.-	La organización jerárquica se estructura internamente en forma separada	472
8.-	Organización jerárquica departamental y municipal	473
9.-	Creación de categorías jerárquicas en las cuales la línea descendente depende de las necesidades de la respectiva entidad	473
10.-	Ordenamiento jerárquico interno y control de tutela externo	474
11.-	La subordinación jerárquica es interna	474
12.-	Elementos de la relación jerárquica	475
13.-	Líneas y grados dentro de la estructura administrativa	475
14.-	La vía gubernativa y la estructura jerárquica	476

15.-	Caso en el cual el Presidente es superior jerárquico de un ministro	476
16.-	Los ministros y directores de departamentos administrativos son jefes de la respectiva dependencia y en ellos se agota la vía gubernativa	477
17.-	El derecho de petición mecanismo jurídico de defensa de los administrados	477
18.-	Derecho a obtener copia de actos administrativos o documentos públicos que no sean reservados por mandato legal	478
19.-	El derecho a obtener copias es una manifestación del derecho de petición	479
20.-	Derecho a formular consultas a la administración es una garantía de los administrados	480

CAPITULO XXIII

FACULTAD DE ORIENTACION LA TUTELA ADMINISTRATIVA

1.-	Origen de la tutela administrativa	483
2.-	Concepto de tutela administrativa	483
3.-	Titulares de la tutela administrativa	484
4.-	Procedimientos para ejercer la tutela administrativa	485
5.-	La tutela administrativa es correlativa a la descentralización	487
6.-	Razones que justifican el control de tutela sobre las entidades descentralizadas	487
7.-	La tutela no significa una subordinación, sino una ruptura de la línea jerárquica	488
8.-	La tutela se mueve en la esfera de la legalidad	488
9.-	La doctrina se opone a la tutela sobre la oportunidad para proferir las decisiones	489
10.-	La tutela administrativa debe ser de legitimidad	489
11.-	Críticas al concepto de tutela administrativa	490

CAPITULO XXIV

LA TUTELA ADMINISTRATIVA EN LA LEGISLACION COLOMBIANA

1.-	La tutela administrativa en la legislación colombiana	495
2.-	Consagración legal de la tutela administrativa	495
3.-	Características de la tutela administrativa conforme a la legislación colombiana ...	495
4.-	Finalidad del control de tutela	496
5.-	Diferentes clases de tutela	496
6.-	El fundamento del control de tutela es la participación de las entidades descentralizadas en la política gubernamental	497
7.-	Manera de ejercer la tutela sobre los organismos que integran la rama ejecutiva del poder público y organismos vinculados a la administración nacional	498
8.-	El control de tutela es diferente en los establecimientos públicos y en las empresas industriales y comerciales del Estado al que se ejerce en las sociedades de economía mixta	499

9.-	La concurrencia del derecho público y del derecho privado en las empresas estatales determina el control de tutela	500
10.-	El control de tutela no se presume: debe estar determinado en la ley	501
11.-	Alcances de la facultad de tutela	501
12.-	Mecanismos para hacer efectiva la tutela administrativa	501
13.-	El control de tutela de los establecimientos públicos	503
14.-	Control de tutela sobre las empresas industriales y comerciales del Estado	503
15.-	Fines del control de tutela sobre las empresas industriales y comerciales del Estado	504
16.-	Clases de tutela sobre las empresas industriales y comerciales del Estado	504
17.-	Control de tutela sobre entidades transformadas en empresas industriales y comerciales del Estado	504
18.-	Control de tutela sobre entidades descentralizadas de segundo grado	505

SECCION SEGUNDA

MANERAS ESPECIFICAS DE EJERCER EL CONTROL DE TUTELA SOBRE LAS ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

1.-	Maneras específicas de ejercer el control de tutela sobre las entidades descentralizadas	505
2.-	De la delegación de funciones en otros organismos	505
3.-	De los informes que deben rendir algunas entidades descentralizadas	506
4.-	De la aprobación de los actos de los establecimientos públicos y de las empresas industriales y comerciales del Estado	506
5.-	De la participación especial del Gobierno en algunas sociedades de economía mixta	506
	De la representación de las acciones de la nación y de los organismos descentralizados	506
7.-	Control sobre planes y programas	506

CAPITULO XXV

DIFERENCIAS ENTRE EL CONTROL DE TUTELA Y EL CONTROL JERARQUICO

1.-	Diferencias entre el control de tutela y el control jerárquico	509
2.-	La tutela administrativa no admite los recursos de reposición y apelación	511
3.-	El inferior no tiene capacidad para impugnar por vía de apelación los actos del superior jerárquico	512

TITULO SEPTIMO

**LOS BIENES PUBLICOS
EXPROPIACIONES - NACIONALIZACIONES
— PRIVATIZACIONES —**

CAPITULO XXVI

BIENES PUBLICOS

1.-	Teorías que explican el fundamento jurídico de los bienes públicos	517
2.-	Bienes de uso público	518
3.-	Bienes de dominio público	519
4.-	Los bienes patrimoniales	520
5.-	La privatización de los bienes públicos	520
6.-	Elementos de los bienes públicos	520
7.-	Los bienes de uso público no son res nullius	521
8.-	Los bienes de uso público pueden ser materiales o incorporeales	522
9.-	Bienes inmuebles de uso público por destinación	522
10.-	El espacio público destinado al uso común	527
	10.-1. El derecho constitucional sobre el espacio público	528
	10.-2. Regulaciones legales que protegen el espacio público	531
	10.-3. Las vías públicas forman parte esencial del espacio público	534
	10.-3.1. Las plazas de mercado son bienes de uso público	537
	10.-4. El amparo judicial del derecho al espacio público	538
	10.-4.1. El espectro electromagnético es un bien público	539
	10.-5. Restitución de bienes de uso público	542
11.-	Finalidad de los bienes públicos: uso directo y uso indirecto	543
12.-	La ley puede calificar los bienes de uso público	544
13.-	Fundamento jurídico de los bienes públicos	544
14.-	Es posible gravar los bienes públicos con derechos reales	545
15.-	Factores para clasificar los bienes de uso público	545
16.-	Clasificación de los bienes de uso público	545
17.-	La hacienda patrimonial de la administración criterio para clasificar los bienes públicos	547

CAPITULO XXVII

**CARACTERES Y NATURALEZA JURIDICA
DE LOS BIENES PUBLICOS**

1.-	Características de los bienes de uso público	553
2.-	Naturaleza jurídica del uso que pueden hacer los particulares sobre los bienes de uso público	555
3.-	Uso especial de los bienes públicos	556
4.-	Naturaleza jurídica del uso especial sobre los bienes públicos	556
5.-	Reglamentación del uso de los bienes públicos	557

SECCION SEGUNDA**LOS DERECHOS REALES ADMINISTRATIVOS**

1.-	Los derechos reales administrativos	557
2.-	Concepto de derechos reales administrativos	558
3.-	Diferencia entre los derechos civiles y los derechos reales administrativos	559
4.-	La autorización especial para el uso de un bien público se da por medio de un acto administrativo	560
5.-	Naturaleza jurídica de los derechos reales administrativos	560
6.-	Clasificación de los derechos reales administrativos	561
7.-	Elementos del derecho real administrativo	562
8.-	Reconocimiento de los derechos reales administrativos	563
9.-	Extinción de los derechos reales administrativos	563

CAPITULO XXVIII**RAZON JURIDICA DEL REGIMEN ESPECIAL DE LOS BIENES DE USO PUBLICO**

1.-	Razón jurídica del régimen especial de los bienes públicos	567
	1.-1. Criterio para aplicar los principios de inalienabilidad, inembargabilidad e imprescriptibilidad	568
2.-	Concepto de inalienabilidad de los bienes públicos	569
3.-	Fundamento de la inalienabilidad de los bienes públicos	570
4.-	La inalienabilidad y la afectación al uso común de los bienes públicos: son conceptos interdependientes	570
5.-	Consecuencias jurídicas del principio de la inalienabilidad	571
6.-	Enajenación de inmuebles de la Nación	572
7.-	La indisponibilidad de los bienes públicos	574
8.-	La transmisibilidad de los bienes dominiales	574
9.-	Los bienes de uso público están fuera del comercio	575
10.-	Derechos de naturaleza obligatoria sobre los bienes públicos	577
11.-	La imprescriptibilidad de los bienes públicos	578
12.-	Régimen jurídico de la prescriptibilidad de los bienes públicos	578
13.-	Inembargabilidad de los bienes y recursos de entidades públicas	579

CAPITULO XXIX**EXPROPIACION — NACIONALIZACION — PRIVATIZACION —**

1.-	La expropiación en la nueva Constitución	583
	1.-1. Expropiación por vía administrativa	583
	1.-2. Requisitos de la expropiación por vía administrativa en los casos de grave calamidad pública	585

1.-3.	La expropiación sin indemnización	588
1.-4.	La expropiación sin indemnización constituye una excepción al fenómeno expropiatorio	590
1.-5.	Competencia y procedimiento en la expropiación sin indemnización	591
1.-6.	Entidades que pueden decretar expropiaciones sin indemnización conforme a la Ley 3 de 1991	593
2.-	La expropiación en Francia	593
3.-	Las nacionalizaciones	595
4.-	Definición de la nacionalización	599
5.-	Elementos de las nacionalizaciones	599
6.-	Diferencias entre expropiación y la nacionalización	602
7.-	Fines de las nacionalizaciones	603
7.-A.	Transformación del orden económico y social	603
7.-B.	Control de servicios esenciales y de sectores económicos claves	604
7.-C.	Afirmación de la soberanía nacional y reducción de los nexos de dependencia externa	604
7.-D.	Instrumentación de la política económica	605
7.-E.	Refuerzo de los ingresos del Estado	605
7.-F.	Fracasos de la iniciativa privada	605
8.-	Diferencias entre la nacionalización y la estatización	605
9.-	Diferencias entre nacionalización y: – Socialización – Confiscación – Requisición	606
10.-	El excesivo crecimiento del Estado conduce a la crisis	607
11.-	Factores que desencadenaron las privatizaciones	608
12.-	Estado social de derecho y privatizaciones	611
13.-	Razones en las cuales se apoyan las privatizaciones	611
14.-	Las privatizaciones son una consecuencia de creer o no creer en el Estado como organización económica	613
15.-	La soberanía límite de las privatizaciones	614
16.-	La privatización y democratización de la propiedad empresarial	615
17.-	Nuevos esquemas de organización social a través de la privatización	616
18.-	El Estado administrador hace crisis	616
19.-	Mirando hacia el futuro	618

TITULO OCTAVO

CONTROL FISCAL Y VIGILANCIA DE LOS RECURSOS DEL TESORO NACIONAL

CAPITULO XXX

CONTROL FISCAL DE LA ADMINISTRACION

1.-	Origen del control fiscal	625
2.-	El control fiscal en Colombia	625
3.-	El control fiscal en la Constitución de 1991	626
4.-	Qué debe entenderse por control fiscal	627

5.-	El control fiscal es diferente del control administrativo	628
6.-	Ejercicio del control administrativo	628
7.-	Qué comprenden los sistemas de fiscalización: elementos	629
8.-	Elementos de los sistemas de fiscalización	630
9.-	Modalidades del control fiscal	630
10.-	Materias sobre las cuales el Contralor General de la República puede expedir reglamentos fiscales	635
11.-	Límites de la facultad reglamentaria del Contralor General de la República	638
12.-	Oportunidad para ejercer el control posterior	638
13.-	Control fiscal departamental, distrital y municipal	640
	13.-1. Organización de la vigilancia fiscal departamental, distrital y municipal	643
14.-	Elección de contralores departamentales y municipales	646
15.-	Fecha en la cual debe elegirse contralor departamental	648
16.-	Epocas de reunión de las asambleas departamentales para la elección de contralores	650
17.-	Autonomía administrativa y presupuestal de las contralorías departamentales, distritales y municipales	651

SECCION SEGUNDA

INSPECCION Y VIGILANCIA SOBRE LAS ENTIDADES SIN ANIMO DE LUCRO

1.-	Las entidades sin ánimo de lucro	658
2.-	Inspección y vigilancia sobre las fundaciones o instituciones de utilidad común	660

CAPTULO XXXI

VEEDOR DEL TESORO PUBLICO

1.-	El Veedor del Tesoro Público	665
2.-	Calidades y período del Veedor del Tesoro Público	665
3.-	Atribuciones del Veedor del Tesoro Público	665
4.-	Institucionalización de la Veeduría del Tesoro Público	669

SECCION SEGUNDA

VEEDURIA DISTRITAL

1.-	La veeduría distrital	669
2.-	Funciones de la veeduría distrital	670
3.-	El veedor distrital	672
4.-	Estructura orgánica de la veeduría distrital	672

SECCION TERCERA**CONTROL INTERNO DE LA ADMINISTRACION**

1.-	Control interno de la administración	673
2.-	Concepto y objetivos del control interno	673
3.-	Características del control interno	673

SECCION CUARTA**CONTROL INTERNO DEL DISTRITO CAPITAL**

1.-	Control interno del Distrito Capital de Bogotá	675
-----	--	-----

TITULO NOVENO

**GARANTIA PATRIMONIAL DEL ADMINISTRADO
RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACION
Y DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS**

CAPITULO XXXII

**ORIGEN Y TEORIAS QUE EXPLICAN
LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA**

1.-	Origen del principio de la responsabilidad de la administración	681
2.-	Sustitución de la noción de culpa por la de lesión para efectos de la responsabilidad administrativa	683
3.-	Innecesariedad del elemento culpabilidad para establecer la responsabilidad ..	684

CAPITULO XXXIII**RESPONSABILIDAD ESTRACONTRACTUAL DEL ESTADO**

1.-	Evolución de la responsabilidad extracontractual	689
2.-	Razones que justifican la responsabilidad del Estado	690
3.-	Importancia de la jurisprudencia en la elaboración de la teoría de la responsabilidad administrativa ..	691
4.-	Abandono del criterio del Estado deudor	691
5.-	Los principios del Código Civil	691
6.-	La responsabilidad del Estado Social de Derecho	692
7.-	La culpa ha dejado de ser el fundamento único del sistema indemnizatorio	693
8.-	Características de la responsabilidad estatal según la nueva Constitución	697
	8.-1. Responsabilidad por daño antijurídico	698

9.- Temas que comprende el estudio de la responsabilidad	699
10.- Cómo puede originarse la responsabilidad extracontractual	700
11.- Ampliaciones de la responsabilidad administrativa	702

CAPITULO XXXIV

RESPONSABILIDAD PERSONAL DE LOS SERVIDORES DEL ESTADO

1.- La falta personal del funcionario	707
2.- Distinción entre falta personal y de servicio para determinar la responsabilidad de los funcionarios	708
3.- Acumulación de falta personal y de servicio	710
3.-1. Concurrencia de culpas y compensación	710
4.- Para que el funcionario sea responsable debe proceder con dolo o culpa	712
5.- Responsabilidad conjunta del Estado y del funcionario	713
6.- Facultad legal para demandar al Estado o personalmente al funcionario	716
7.- Responsabilidad directa e indirecta del Estado según que el daño lo produzca un funcionario o un empleado	717
8.- Daños resarcibles	718
8.-1. Casos en que la administración no está obligada a responder por los perjuicios	720
8.-2. Responsabilidad por la ejecución de obras o actividades de terceros contratados por la administración	720
8.-3. La omisión o error de un funcionario no puede ser óbice para desconocer el derecho del accionante	723
8.-4. Requisitos del daño para que una persona pública sea responsable	723
8.-5. Responsabilidad del Estado por errores judiciales	724
8.-6. Requisitos para condenar al Estado por los errores judiciales	725
9.- Relación de causalidad entre el daño antijurídico y la acción o la omisión del funcionario	727
10.- Circunstancias exculpatorias de la responsabilidad: – Fuerza mayor – Hecho de un tercero – Culpa de la víctima	729
11.- Clase de acción que se debe instaurar cuando se demanda indemnización de perjuicios a cargo del Estado	731