

LIBARDO RODRÍGUEZ R.

Doctor en derecho y ciencias políticas de la Universidad Nacional de Colombia.
Doctor en derecho administrativo de la Universidad de París II. Miembro de la Asociación Colombiana de Derecho Constitucional y Ciencia Política. Vicepresidente de la Asociación Internacional de Altas Jurisdicciones Administrativas. Profesor de Derecho Administrativo. Consejero de Estado.

DERECHO ADMINISTRATIVO

GENERAL Y COLOMBIANO

*Novena edición,
aumentada y actualizada*



EDITORIAL TEMIS S. A.
Santa Fe de Bogotá - Colombia
1996

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	5
A. Obras generales	6
B. Revistas	8
C. Jurisprudencia	8
D. Textos legales y documentos oficiales	8

CAPÍTULO PRELIMINAR

ASPECTOS FUNDAMENTALES RELATIVOS AL DERECHO ADMINISTRATIVO

6. Contenido del capítulo	10
---------------------------------	----

Sec. I. Noción de derecho administrativo

I. La administración

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

II. El derecho administrativo

16. Administración y derecho	13
17. A) La administración no sometida al derecho	13
18. B) La administración sometida al derecho	14
19. 1. La administración sometida al mismo derecho de los particulares.	14

	Pág.
20. 2. La administración sometida a un derecho especial llamado derecho administrativo.....	15
21. Autonomía y originalidad del derecho administrativo	15
22. El derecho administrativo frente a las ramas del poder público diferentes de la administración	16
23. El derecho administrativo y los particulares	17
24. Definición	18
 <i>Sec. II. Origen y estado actual del derecho administrativo</i> 	
<i>I. En Francia</i>	
25. A) Época de la monarquía	18
26. B) Época de la Revolución Francesa	18
27. C) Evolución posterior	20
28. 1ª) El derecho administrativo definido por la noción de “poder público”	21
29. 2ª) El derecho administrativo definido por la noción de “servicio público”	22
30. 3ª) Crisis de la noción de servicio público y búsqueda de nuevos criterios	23
 <i>II. En Colombia</i> 	
31. A) Adopción del ejemplo francés	24
32. B) El siglo XIX	25
33. C) La Constitución de 1886	25
34. D) El siglo XX	25
 <i>* Sec. III. Relaciones del derecho administrativo con otras ramas del derecho</i> 	
35. A) Con el derecho constitucional	27
36. B) Con el derecho internacional	27
37. C) Con el derecho civil	28
38. D) Con el derecho comercial	28
39. E) Con el derecho laboral	28
40. F) Con el derecho penal	28
41. G) Con el derecho procesal	29
 <i>Sec. IV. Fuentes del derecho administrativo</i> 	
<i>I. La ley</i>	
42. El derecho administrativo colombiano es legislado	30
43. A) La Constitución Política	30

ÍNDICE GENERAL	XIII
	PÁG.
44. B) Los actos del Congreso	30
45. C) Los decretos del presidente de la república	30
46. D) Los actos de las demás autoridades administrativas	31
<i>II. La jurisprudencia</i>	
47. A) En el derecho administrativo francés	31
48. B) En el derecho administrativo colombiano	31
<i>III. La doctrina</i>	
49. Importancia relativa	32
PARTE PRIMERA	
LA ADMINISTRACIÓN	
50. Presentación y plan	33
TÍTULO PRIMERO	
LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA	
51. Ideas generales	35
CAPÍTULO I	
FUNDAMENTOS DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA	
52. Explicación inicial	37
<i>Sec. I. Las personas jurídicas públicas</i>	
53. A) Noción de persona	37
54. B) Clases de personas	37
55. C) Las personas en el derecho administrativo	38
56. D) Personas jurídicas privadas y públicas	38
57. E) Enumeración de las personas jurídicas públicas en Colombia	39
<i>Sec. II. Relaciones entre las autoridades nacionales y las autoridades locales</i>	
58. Presentación del problema	40
<i>I. El Estado federal</i>	
59. A) Noción y ejemplos	41

	PÁG.
60. B) Características	41
<i>II. El Estado unitario</i>	
61. Noción y ejemplos	42
62. A) La centralización	43
63. B) La desconcentración	43
64. 1. Desconcentración territorial y simplemente jerárquica	44
65. 2. Desconcentración por delegación y por adscripción	45
66. C) La descentralización	45
67. Descentralización administrativa	46
68. 1. Descentralización territorial	46
a) Noción y fundamentos	46
b) Elementos	46
69. 2. Descentralización especializada o por servicios	47
a) Noción y fundamentos	47
b) Elementos	48
70. D) Centralización política y descentralización administrativa	49
71. 1. Fundamento y noción	49
72. 2. Expresión práctica	49
73. E) Controles en los sistemas de centralización y descentralización	50
74. 1. Control jerárquico	50
a) Noción	50
b) Procedimientos de control jerárquico	51
75. 1) Control sobre las personas de los funcionarios	51
76. 2) Control sobre los actos de los funcionarios	51
77. 2. Control de tutela	51
a) Noción	51
b) Las autoridades de tutela	51
c) Procedimientos de tutela	52
78. 1) Control sobre las personas de los funcionarios	52
79. 2) Control sobre los actos o la actividad de las entidades des- centralizadas	52

CAPÍTULO II

LA ADMINISTRACIÓN NACIONAL

85. Esquema general	55
<i>Sec. I. Los organismos principales</i>	
86. Enumeración	56
<i>I. Presidencia de la República</i>	
87. A) Organización	57

88.	B) Preeminencia del presidente de la república	57
89.	C) Funciones del presidente de la república	57
90.	1. Funciones como jefe de Estado, jefe del gobierno y suprema autoridad administrativa	58
91.	2. Funciones en relación con el Congreso	60
92.	3. Funciones en relación con la rama judicial	60
93.	4. Clasificación de las funciones administrativas del presidente	60
94.	a) Ejecutar las leyes	60
95.	b) Ejercer la potestad reglamentaria	62
96.	c) Conservar el orden público	62
97.	d) Nombrar funcionarios	63
98.	e) Organizar la vida administrativa	64
99.	5. Otra posible clasificación de las funciones del presidente	64
100.	a) Funciones legislativas	65
101.	b) Funciones administrativas	65
102.	D) La vicepresidencia de la república	65

II. *Los ministerios*

103.	A) Concepto e importancia	66
104.	B) Diferentes ministerios	66
105.	C) Organización	67
106.	1. Unidades directivas	67
107.	2. Unidades de asesoría o coordinación	67
108.	3. Unidades operativas o ejecutoras	68
109.	4. Unidades para el estudio o decisión de asuntos especiales	68
110.	5. Modelo de organigrama	68
111.	D) Funciones	70
112.	1. Funciones de los ministerios	70
113.	a) Generales	70
114.	b) Específicas	70
115.	2. Funciones de los ministros	71
116.	a) Políticas	71
117.	b) Administrativas	71
118.	1) Generales	71
119.	2) Específicas	72
120.	3) Otra clasificación	72

III. *Los departamentos administrativos*

121.	A) Origen, concepto e importancia	73
122.	B) Enumeración de los departamentos administrativos	74
123.	C) Organización	74
124.	D) Funciones	74
125.	1. Funciones de los departamentos administrativos	74
126.	2. Funciones de los directores	75

Sec. II. *Los organismos adscritos*

	PÁG.
127. Enumeración	75

I. *Las superintendencias*

128. A) Concepto	75
129. B) Enumeración de las superintendencias	75
130. C) Organización	76
131. D) Funciones	76

II. *Los establecimientos públicos*

132. Ideas generales	77
133. A) Noción de establecimiento público	78
134. 1. Evolución	78
135. a) En Francia	78
136. b) En Colombia	79
137. 2. Definición	81
138. 3. Elementos de la noción	81
139. a) Creación o autorización legal	81
140. b) Atribución de funciones administrativas	81
141. c) Personería jurídica	82
142. d) Autonomía administrativa	82
143. e) Patrimonio público y autonomía financiera	84
144. f) Control por parte del poder central	85
145. g) Aplicación del derecho público	85
146. B) Organización de los establecimientos públicos	86
147. 1. Dirección	86
148. a) Junta o consejo directivo	86
149. b) Gerente, director o presidente	87
150. 2. Otras unidades de estructura interna	87
151. 3. Organización regional	88
152. 4. Modelo de organigrama	88
153. C) Funciones de los establecimientos públicos	88
154. 1. Funciones de la junta o consejo directivo	88
155. 2. Funciones de los gerentes, directores o presidentes	89
156. 3. Delegación de funciones	89
157. D) Proliferación de establecimientos públicos	89
158. 1. Fundamentos de la proliferación	91
159. 2. Críticas a la proliferación	91
160. 3. Diversas modalidades de establecimientos públicos	92
161. a) Grupo genérico de establecimientos públicos	92
162. b) Establecimientos públicos educativos	92

	PÁG.
163. c) Fondos.....	92
164. d) Fundaciones o instituciones de utilidad común creadas por la ley o con autorización de esta.....	93

Sec. III. Los organismos vinculados

165. Enumeración y explicación previa.....	93
--	----

I. Las empresas industriales y comerciales del Estado

166. A) Noción de empresa industrial y comercial del Estado	93
167. 1. Definición y ejemplos	94
168. 2. Elementos de la noción	94
169. a) Creación o autorización legal	94
170. b) Atribución de funciones industriales o comerciales	94
171. c) Personería jurídica	95
172. d) Autonomía administrativa	95
173. e) Capital público y autonomía financiera	96
174. f) Control por parte del poder central	96
175. g) Aplicación del derecho privado	97
176. B) Organización de las empresas	98
177. C) Funciones de la empresa.....	98

II. Las sociedades de economía mixta

178. A) Noción de sociedad de economía mixta	98
179. 1. Definición y ejemplos	98
180. 2. Elementos de la noción	99
181. a) Creación o autorización legal y contractual	99
182. b) Atribución de funciones industriales o comerciales	99
183. c) Personería jurídica	100
184. d) Autonomía administrativa	100
185. e) Capital público y privado	100
186. f) Control por parte del poder central.....	102
187. g) Aplicación del derecho privado.....	103
188. B) Organización de las sociedades de economía mixta	104
189. C) Funciones de las sociedades de economía mixta.....	105

Sec. IV. Las entidades descentralizadas indirectas

190. Nociones generales	106
191. A) Sociedades de economía mixta indirectas	108
192. B) Sociedades entre entidades públicas.....	108
193. C) Asociaciones o corporaciones de participación mixta	109
194. D) Asociaciones entre entidades públicas	109
195. E) Fundaciones de participación mixta	109
196. F) Fundaciones de capital público.....	110

Sec. V. Las entidades de carácter especial

	PÁG.
197. Explicación inicial	110
198. A) Las unidades administrativas especiales	111
199. B) Las instituciones financieras nacionalizadas	111
200. C) El fondo de garantías de instituciones financieras	112
201. D) El Banco de la República	112
202. E) El Consejo Nacional de Televisión	113
203. F) Las corporaciones autónomas regionales	113
204. G) Los entes universitarios autónomos	113
205. H) Las empresas oficiales y mixtas de servicios públicos	114
206. I) Las entidades públicas de seguridad social	114

CAPÍTULO III

LA ADMINISTRACIÓN SECCIONAL Y LOCAL

207. Esquema general	116
208. Aspectos generales	116

Sec. I. Los departamentos

I. Nociones generales

209. A) Normas aplicables	117
210. B) Creación	117
211. C) Funciones	118
212. D) Bienes departamentales	118
213. E) Organización	119

II. La asamblea departamental

214. A) Integración	120
215. B) Funciones	120

III. El gobernador

216. A) Elección y calidad	122
217. B) Funciones	122

Sec. II. Las regiones

218. A) Comentarios generales	124
-------------------------------------	-----

Sec. III. *Los municipios*

I. *Nociones generales*

	PÁG.
219. A) Normas aplicables y definición	124
220. B) Creación	125
221. C) Funciones	126
222. D) Organización	127
223. 1. Órganos principales	127
224. 2. La personería municipal	127
225. 3. La contraloría municipal	127
226. 4. Las comunas, corregimientos, juntas administradoras locales y co- merciales	128
227. 5. Las inspecciones de policía	128
228. E) Diversas categorías de municipios	129

II. *El concejo municipal*

229. A) Integración	129
230. B) Funciones	130

III. *El alcalde*

231. Régimen constitucional y legal	131
232. 1. Elección	131
233. 2. Calidades	131
234. 3. Posesión	131
235. 4. Inhabilidades	132
236. 5. Incompatibilidades	132
237. 6. Prohibiciones	133
238. 7. Faltas absolutas y temporales	133
239. 8. Causales de destitución	134
240. 9. Causales de suspensión	134
241. 10. Revocatoria del mandato	135
242. 11. Formas de llenar las faltas del alcalde	135
243. 12. Revisión de los actos de los alcaldes	135
244. 13. Régimen laboral de los alcaldes	136
245. 14. Funciones de los alcaldes	136

Sec. IV. *Las provincias*

246. Aspectos generales	137
-------------------------------	-----

Sec. V. *Los distritos*

247. Enumeración	138
------------------------	-----

	PÁG.
248. A) El Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá	138
249. 1. Evolución histórica	138
250. 2. Régimen actual	139
251. 3. Organización	140
252. 4. El concejo distrital	140
253. 5. El alcalde mayor	142
254. 6. Otras dependencias distritales	144
255. 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	144
<i>Sec. VI. Las áreas metropolitanas</i>	
256. A) Nociones generales	145
257. B) Creación	146
258. C) Organización	147
259. D) Funciones	148
260. Régimen patrimonial	151
<i>Sec. VII. Las asociaciones de municipios</i>	
261. A) Aspectos generales	151
262. B) Conformación y funcionamiento	152
263. C) Organización	153
<i>Sec. VIII. Los territorios indígenas</i>	
264. Aspectos generales	153
<i>Sec. IX. Las entidades descentralizadas locales</i>	
265. Comentarios generales	154
TÍTULO SEGUNDO	
LOS MEDIOS DE ACCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN	
266. Presentación	157
CAPÍTULO I	
LA FUNCIÓN PÚBLICA	
267. Introducción	159

Sec. I. *Nociones generales*

PÁG.

268. Fundamento del régimen de la función pública	159
269. Evolución del régimen de la función pública en Colombia	160
270. A) El régimen tradicional	160
271. B) La distinción de las diversas clases de empleados	160
272. C) La carrera administrativa	161

Sec. II. *Las diversas vinculaciones con el Estado*

273. Enunciado	163
----------------------	-----

I. *Los servidores públicos*

274. Diversas clases de servidores y de regímenes jurídicos	163
275. A) Empleados públicos	165
276. B) Trabajadores oficiales	165
277. C) Funcionarios de seguridad social	167

II. *Otras clases de vinculaciones*

278. A) Los contratistas de la administración	167
279. B) Los miembros de juntas, consejos o comisiones	168
280. C) Los auxiliares de la administración	168
281. D) Los supernumerarios	168

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

282. Presentación	168
283. A) El ingreso al servicio	169
284. B) La permanencia en el servicio	170
285. C) El retiro del servicio	171
286. D) Régimen prestacional	171

CAPÍTULO II

EL PATRIMONIO PÚBLICO

287. Introducción	172
-------------------------	-----

Sec. I. *Nociones generales*

288. Conceptos básicos del patrimonio público	172
289. A) El dominio eminente	173
290. B) El dominio público	173
291. C) El dominio privado del Estado	175

Sec. II. *El patrimonio público en Colombia*

	Pág.
292. Clases de bienes	175
<i>I. El territorio</i>	
293. A) Fundamento legal	175
294. B) Noción	175
295. C) Régimen jurídico	176
<i>II. Los bienes de uso público</i>	
296. A) Fundamento legal	177
297. B) Noción	177
298. C) Principales bienes de uso público	178
299. D) Régimen jurídico	180
<i>III. Los bienes fiscales</i>	
300. A) Fundamento legal	180
301. B) Noción	181
302. C) Principales bienes fiscales	181
303. D) Régimen jurídico	182

PARTE SEGUNDA

LA ACTIVIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN

NOCIONES PREVIAS

304. A) Mecanismos jurídicos de actuación de la administración	187
305. 1. Los actos administrativos	187
306. 2. Los hechos administrativos	188
307. 3. Las operaciones administrativas	188
308. 4. Las vías de hecho	188
309. 5. Las omisiones administrativas	189
310. Posición del Código Contencioso Administrativo	189
311. B) Plan a desarrollar	190

TÍTULO PRIMERO

* ACTOS DE LA ADMINISTRACIÓN

312. Ideas generales y plan	191
-----------------------------------	-----

CAPÍTULO I

TEORÍA GENERAL DEL ACTO ADMINISTRATIVO
Y DE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA

	PÁG.
313. Introducción	193
<i>Sec. I. Criterios posibles para calificar las funciones y los actos</i>	
314. Enunciado	193
<i>I. Criterios clásicos</i>	
315. A) Punto de vista orgánico o formal	193
316. B) Punto de vista material	194
<i>II. Otros criterios</i>	
317. A) Punto de vista funcional o jurisdiccional	195
318. B) Punto de vista jerárquico	197
<i>Sec. II. Aplicación de los criterios en el derecho colombiano</i>	
319. A) Aplicación del punto de vista orgánico o formal	199
320. B) Aplicación del punto de vista material	200
321. C) Aplicación del punto de vista funcional o jurisdiccional	201
322. D) Aplicación del punto de vista jerárquico	204
323. Conclusión del capítulo	206

CAPÍTULO II

CLASIFICACIÓN DE LOS ACTOS
DE LA ADMINISTRACIÓN

324. Diferentes clasificaciones	207
325. A) Desde el punto de vista del poder utilizado para su expedición	207
326. B) Desde el punto de vista de la vinculación con el servicio público	207
327. C) Desde el punto de vista del contenido	208
328. D) Desde el punto de vista de las voluntades que intervienen en su elaboración	209
329. E) Desde el punto de vista de la mayor o menor amplitud de la competencia	209
330. F) Desde el punto de vista del procedimiento	209
331. G) Desde el punto de vista del ámbito de aplicación	210
332. H) Desde el punto de vista de su relación con la decisión	210
333. I) Desde el punto de vista de la jerarquía	210

CAPÍTULO III

EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD

	PÁG.
334. Noción e ideas generales	212
<i>Sec. I. Las fuentes de la legalidad y su jerarquía</i>	
335. A) Consagración de la jerarquía	212
336. B) La jerarquía normativa en el derecho colombiano	213
337. C) Precisiones	213
<i>Sec. II. El control de la legalidad</i>	
338. Justificación del control	215
339. Causales de ilegalidad	216
340. A) Incompetencia	216
341. B) Vicios de forma y procedimiento	216
342. C) Desvío o desviación de poder	217
343. D) Ilegalidad en cuanto al objeto	218
344. E) Falsa motivación	218
345. Mecanismos de control	220
<i>I. Vía gubernativa</i>	
346. A) Concepto y normas aplicables	220
347. B) Observaciones generales	220
348. C) Procedimiento de la vía gubernativa	221
349. 1. Recursos	221
350. 2. Agotamiento de la vía gubernativa	221
<i>II. Vía jurisdiccional o vía de acción</i>	
351. A) Concepto	222
352. B) Acciones que proceden	222
353. 1. Acción de nulidad	223
354. 2. Acción de nulidad y restablecimiento del derecho	224
355. 3. Acción de reparación directa	225
356. 4. Acciones contractuales	225
357. 5. Acción de definición de competencias administrativas	225
358. 6. Otras acciones	226
<i>III. Vía de excepción</i>	
359. A) Presunción de legalidad	226
360. B) Justificación y concepto de la vía de excepción	226

361.	C) Fundamento legal	227
362.	D) Características	227
363.	1. No tienen un procedimiento especial	227
364.	2. Puede darse dentro de un procedimiento jurisdiccional o administrativo	227
365.	3. Puede aplicarse de oficio o a solicitud de parte	229
366.	4. Solo produce efectos relativos	229
367.	5. Puede aplicarse en cualquier tiempo	229

IV. *Revocación directa de los actos administrativos*

368.	A) Concepto	229
369.	B) Causales de revocación	230
370.	C) Funcionario competente	230
371.	D) Actos revocables	230
372.	E) Procedimiento de revocación	230
373.	F) Características	231

CAPÍTULO IV

LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS UNILATERALES

374.	Ideas generales	233
------	-----------------------	-----

Sec. I. *Etapas del acto administrativo unilateral*

375.	Enunciado	233
------	-----------------	-----

I. *Nacimiento del acto administrativo*

376.	Requisitos para el nacimiento del acto	233
377.	A) La competencia	234
378.	1. La competencia "ratione materiae"	234
379.	2. La competencia "ratione loci"	234
380.	3. La competencia "ratione temporis"	234
381.	Delegación de competencia	235
382.	B) Los procedimientos	235
383.	1. Procedimiento para la expedición de actos como conclusión de actuaciones administrativas iniciadas de oficio	236
384.	2. Procedimiento para la expedición de actos como conclusión del derecho de petición	236
385.	3. Procedimientos contradictorios	238
386.	4. Procedimientos de publicidad	239
387.	5. Procedimientos consultivos	242

	PÁG.
388. a) Consulta facultativa	242
389. b) Consulta obligatoria no imperativa	242
390. c) Consulta obligatoria imperativa	243
391. C) Las formalidades	243
392. 1. Concepción amplia del derecho colombiano	243
393. 2. Forma tradicional de presentación de los actos	243
<i>II. Efectos del acto administrativo unilateral</i>	
394. A) Efecto general	244
395. B) La modificación unilateral del ordenamiento jurídico	244
396. C) El privilegio de la decisión previa	245
397. D) La ejecución de oficio	245
<i>III. Desaparición del acto administrativo unilateral</i>	
398. A) Desaparición por causales emanadas de la voluntad de la administración	246
399. B) Desaparición por causales extrañas a la voluntad de la administración	246
<i>Sec. II. Principales actos de las autoridades administrativas</i>	
400. Clases de actos	247
A) Actos de carácter legislativo	
401. Ideas generales	248
<i>I. Actos legislativos dictados en caso de crisis</i>	
402. Enunciado	248
403. A) Decretos legislativos de estado de guerra exterior	249
404. 1. Decretos de declaración del estado de guerra exterior y de restablecimiento de la normatividad	249
405. a) Condiciones de expedición	249
406. b) Control	250
407. c) Naturaleza jurídica	252
408. 2. Decretos dictados durante el estado de guerra exterior	254
409. a) Condiciones de expedición	254
410. b) Control	255
411. c) Naturaleza jurídica	256
412. B) Decretos legislativos de estado de conmoción interior	257
413. 1. Decretos de declaración, de prórroga y de levantamiento del estado de conmoción interior	257
414. a) Condiciones de expedición	257

	PÁG.
415. b) Control	259
416. c) Naturaleza jurídica	259
417. 2. Decretos dictados durante el estado de conmoción interior	260
418. a) Condiciones de expedición	260
419. b) Control	261
420. c) Naturaleza jurídica	262
421. C) Decretos legislativos de estado de emergencia	262
422. 1. Decretos de declaración del estado de emergencia	262
423. a) Condiciones de expedición	263
424. b) Control	263
425. c) Naturaleza jurídica	265
426. 2. Decretos dictados durante el estado de emergencia	265
427. a) Condiciones de expedición	265
428. b) Control	266
429. c) Naturaleza jurídica	267

*II. Actos legislativos dictados
independientemente de la crisis*

430. Enunciado	267
431. A) Decretos-leyes o decretos extraordinarios	268
432. 1. Fundamento práctico y jurídico de los decretos-leyes	268
433. 2. Condiciones de expedición	269
434. 3. Control	270
435. 4. Naturaleza jurídica	271
436. B) Decretos de planeación o planificación	272
437. 1. Condiciones de expedición	273
438. 2. Control	274
439. 3. Naturaleza jurídica	274

B) Actos de carácter administrativo

440. Ideas generales	275
----------------------------	-----

I. Actos administrativos nacionales

441. Enunciado	275
442. A) Decretos constitucionales	275
443. 1. Reparto de competencias entre el legislativo y el ejecutivo	276
444. 2. Las condiciones de expedición	279
445. 3. Control	280
446. 4. Naturaleza jurídica	281
447. B) Decretos reglamentarios y ejecutivos de la ley	283
448. 1. Condiciones de expedición	284
449. 2. Control	288

	PÁG.
450. 3. Naturaleza jurídica	289
451. C) Actos de las autoridades administrativas nacionales diferentes del presidente de la república	290
452. 1. Condiciones de expedición	290
453. 2. Control	291
454. 3. Naturaleza jurídica	294

II. Actos administrativos seccionales y locales

455. Enunciado	295
456. A) Actos de las autoridades departamentales	296
457. 1. Actos de las asambleas departamentales	296
458. a) Condiciones de expedición	296
459. b) Control	297
460. c) Naturaleza jurídica	298
461. 2. Actos de los gobernadores	299
462. a) Condiciones de expedición	299
463. b) Control	300
464. c) Naturaleza jurídica	301
465. B) Actos de las autoridades municipales	302
466. 1. Actos de los concejos municipales	302
467. a) Condiciones de expedición	302
468. b) Control	304
469. c) Naturaleza jurídica	305
470. 2. Actos de los alcaldes	305
471. a) Condiciones de expedición	305
472. b) Control	306
473. c) Naturaleza jurídica	307

TÍTULO SEGUNDO

LOS CONTRATOS ESTATALES

474. Ideas generales	309
----------------------------	-----

CAPÍTULO I

LA NOCIÓN DE CONTRATO ADMINISTRATIVO

475. Introducción	311
-------------------------	-----

Sec. I. Criterios tradicionales de distinción

476. Enunciado	311
----------------------	-----

	PÁG.
477. A) Criterio legal	311
478. B) Criterio jurisprudencial	312
479. 1. Partes del contrato	312
480. 2. Objeto del contrato	312
481. 3. Cláusulas del contrato	312
482. C) Conclusión	313

Sec. II. Aplicación de los criterios en Colombia

483. A) Evolución del problema	313
484. B) Solución actual	316
485. C) Análisis de la solución colombiana	316
486. D) Los contratos estatales son contratos administrativos	318

CAPÍTULO II

RÉGIMEN LEGAL DE LOS CONTRATOS ESTATALES

487. Introducción	321
-------------------------	-----

Sec. I. Campo de aplicación del estatuto

488. A) Desde el punto de vista de los sujetos	322
489. 1. Aplicación a las entidades públicas o estatales	322
490. 2. Aplicación a las personas privadas	323
491. a) Capacidad contractual	323
492. b) Inhabilidades e incompatibilidades	325
493. c) Excepciones a las inhabilidades e incompatibilidades	326
494. d) Consecuencias de las inhabilidades e incompatibilidades	327
495. B) Desde el punto de vista del objeto	327

Sec. II. Principios de la contratación estatal

496. Enumeración y comentarios generales	327
497. A) Principio de transparencia	328
498. B) Principio de economía	330
499. C) Principio de responsabilidad	332
500. D) Principio de la ecuación contractual o del equilibrio económico financiero del contrato	333
501. 1. El incumplimiento del contrato	333
502. 2. La teoría del hecho del príncipe	333
503. 3. La teoría de la imprevisión	333
504. 4. Las sujeciones materiales imprevistas	334
505. E) Principio de interpretación de la contratación estatal	334
506. F) Principio de la selección objetiva	334

Sec. III. Celebración de los contratos

	PÁG.
507. Requisitos para la celebración, perfeccionamiento y ejecución	335
508. A) Autorización legal	335
509. B) Registro previo de los proponentes	336
510. C) Selección o escogencia del contratista	338
511. 1. Licitación	338
512. 2. Concurso	341
513. 3. Contratación directa	341
514. D) Escrito del contrato	342
515. E) Firma del contrato	343
516. F) Constitución y aprobación de la garantía	344
517. G) Disponibilidad y registro presupuestal	344
518. H) Publicidad del contrato	345

Sec. IV. Contenido de los contratos

519. Reglas generales	345
520. A) Cláusulas comunes	345
521. B) Cláusulas especiales	346
522. 1. Cláusula de interpretación unilateral	346
523. 2. Cláusula de modificación unilateral	347
524. 3. Cláusula de terminación unilateral	347
525. 4. Cláusula de sometimiento a las leyes nacionales	348
526. 5. Cláusula de caducidad	349
527. 6. Cláusula de revisión	350

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

528. A) Fines de la contratación estatal	350
529. B) Derechos y deberes de las entidades estatales	350
530. C) Derechos y deberes de los contratistas	351

Sec. VI. Nulidades de los contratos

531. A) Concepto	352
532. B) Causales de nulidad absoluta	353
533. C) Causales de nulidad relativa	353
534. D) Nulidad parcial	354
535. E) Efectos de la nulidad	354

Sec. VII. Responsabilidad contractual

536. A) Responsabilidad de las entidades	354
537. B) Responsabilidad de los servidores públicos	355

PÁG.

538. C) Responsabilidad de los contratistas	356
539. D) Responsabilidad de los consultores, interventores y asesores	358

Sec. VIII. Liquidación de los contratos

540. A) Noción	358
541. B) Procedencia de la liquidación	358
542. C) Procedimiento normal y contenido de la liquidación	358
543. D) Liquidación unilateral	359

Sec. IX. Control de la gestión contractual

544. A) Control por parte del ministerio público	359
545. B) Control por parte de la Fiscalía General de la Nación	359
546. C) Control fiscal	359
547. D) Control ciudadano	360

Sec. X. Solución de las controversias contractuales

548. A) Mecanismos de solución directa	360
549. B) Solución judicial de las controversias	362

Sec. XI. Normas especiales para algunos contratos

550. A) Contrato de obra	363
551. B) Contrato de consultoría	363
552. C) Contrato de prestación de servicios	363
553. D) Contrato de concesión	363
554. E) Contratos de encargos fiduciarios y fiducia pública	365
555. F) Operaciones de crédito público	366
556. G) Contratos de exploración y explotación de los recursos naturales	368

TÍTULO TERCERO

LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

557. Ubicación del problema	369
-----------------------------------	-----

CAPÍTULO I

ELEMENTOS DE LA RESPONSABILIDAD

558. Enumeración	371
559. A) Actuación de la administración	371
560. B) Daño o perjuicio	372
561. C) Nexos causal	373

CAPÍTULO II

RÉGIMEN JURÍDICO DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

	PÁG.
562. Presentación	374
<i>Sec. I. Evolución histórica de la responsabilidad del Estado</i>	
563. Primera etapa: la irresponsabilidad	374
564. Segunda etapa: la responsabilidad	374
565. Tercera etapa: la responsabilidad creciente	375
<i>Sec. II. Responsabilidad del Estado colombiano</i>	
566. Evolución general	376
<i>I. Aplicación del derecho privado</i>	
567. A) Aplicación de la responsabilidad indirecta	377
568. B) Aplicación de la responsabilidad directa	378
<i>II. Etapa de transición</i>	
569. Explicación general	379
<i>III. Aplicación del derecho público</i>	
570. A) En cuanto a la competencia	381
571. B) En cuanto al fondo. Responsabilidad por culpa, falta o falla del servicio	381
572. C) Responsabilidad por daño antijurídico	383

CAPÍTULO III

CASOS ESPECIALES
DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

573. Explicación inicial	385
<i>Sec. I. Ampliaciones de la responsabilidad administrativa</i>	
574. Enunciado	385
575. A) Responsabilidad por daño especial	386

	PÁG.
576. B) Responsabilidad por riesgo	386
577. C) Responsabilidad por trabajos públicos	387
578. D) Responsabilidad por expropiación u ocupación de inmuebles en caso de guerra	387
579. E) Responsabilidad por almacenaje	388
580. F) Responsabilidad por falla presunta del servicio	388

Sec. II. Restricciones a la responsabilidad administrativa

581. Enunciado	389
582. A) Responsabilidad por el hecho de las leyes	389
583. B) Responsabilidad por la administración de justicia	391

Sec. III. La responsabilidad de los funcionarios

584. Planteamiento del problema	394
585. Soluciones tradicionales	394
586. Crítica a las soluciones anteriores	395
587. A) Responsabilidad del funcionario frente a los administrados	395
588. B) Acumulación de responsabilidades del funcionario y de la administración	396
589. C) Responsabilidad del funcionario frente a la administración	397
590. Aplicación de esas soluciones en el derecho colombiano	397

TÍTULO CUARTO

LAS PRINCIPALES ACTIVIDADES ADMINISTRATIVAS

591. Plan del título	401
----------------------------	-----

CAPÍTULO I

LA POLICÍA ADMINISTRATIVA

592. Introducción	403
-------------------------	-----

Sec. I. Noción de policía

593. Concepto general	404
594. A) Policía constitucional	404
595. B) Policía legislativa	404
596. C) Policía administrativa	405
597. D) Policía judicial	405

Sec. II. *Policía administrativa propiamente dicha*

	PÁG.
598. A) Definición	405
599. B) Elementos que garantiza la policía administrativa	406
600. 1. Seguridad pública	406
601. 2. Tranquilidad pública	406
602. 3. Salubridad pública	406
603. 4. Moralidad pública	406
604. C) Clases de policía administrativa	407
605. 1. Policía administrativa general	407
606. 2. Policías administrativas especiales	407

Sec. III. *Reglamentación del poder de policía*

607. Normas que reglamentan el poder de policía en Colombia	407
608. A) Autoridades de policía administrativa	408
609. B) Medidas de policía administrativa	409

Sec. IV. *Límites del poder de policía*

610. Ideas generales	410
611. A) Extensión normal del poder de policía	410
612. B) Extensión excepcional del poder de policía	410
613. C) El control del poder de policía	411
614. 1. Medios de control	411
615. 2. Elementos objeto del control	411
616. a) Control sobre el fin de policía	411
617. b) Control sobre los motivos	412

CAPÍTULO II

* EL SERVICIO PÚBLICO

618. Ideas generales	413
----------------------------	-----

Sec. I. *Noción de servicio público*

619. A) Noción tradicional	415
620. B) Nociones material o funcional y orgánica o formal del servicio público	415
621. C) Elementos de la noción de servicio público	416
622. 1. Interés general	416
623. 2. Participación de la administración	417

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

	PÁG.
624. Idea general	419
625. A) Gestión por parte de la administración	419
626. B) Gestión por parte de los particulares	420
627. C) Gestión mixta	420

Sec. III. Clases de servicios públicos

628. Enunciado	421
629. A) Servicios públicos administrativos	421
630. B) Servicios públicos industriales y comerciales	422

Sec. IV. Régimen jurídico de los servicios públicos

631. Nociones generales	422
632. A) Principios rectores de los servicios públicos	423
633. 1. Principio de la continuidad	423
634. 2. Principio de la adaptabilidad	423
635. 3. Principio de la neutralidad	423
636. 4. Principio de la igualdad frente al servicio público	424
637. 5. Principio de la obligación de la administración de hacer funcionar correctamente los servicios públicos	424
638. B) Régimen jurídico de los servicios públicos según los diferentes mo- dos de gestión o prestación	424
639. 1. Régimen de los actos	424
640. 2. Régimen de los contratos	425
641. 3. Régimen de personal	425
642. 4. Régimen de los bienes	427
643. 5. Cuadros-resumen sobre el régimen jurídico de los servicios pú- blicos	427
Cuadro No. 1 Prestados por la administración	429
Cuadro No. 2 Prestados por la administración	431
Cuadro No. 3 Prestados por los particulares	434
Cuadro No. 4 De prestación mixta	435
Bibliografía	437
Índice de autores	445
Índice de disposiciones	447
Índice de materias	453