

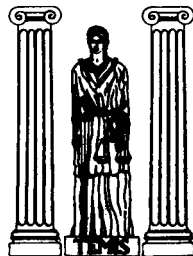
LIBARDO RODRÍGUEZ R.

Doctor en derecho y ciencias políticas de la Universidad Nacional de Colombia,
y en derecho administrativo de la Universidad de París II.
Profesor de derecho administrativo. Consejero de Estado.

DERECHO ADMINISTRATIVO

GENERAL Y COLOMBIANO

*Sexta edición
aumentada y actualizada*



EDITORIAL TEMIS
Bogotá - Colombia
1990

ÍNDICE GENERAL

INTRODUCCIÓN GENERAL

	PÁG.
1. Importancia del derecho administrativo	1
2. Relación del derecho administrativo colombiano con el derecho administrativo francés	1
3. Contenido del derecho administrativo	3
4. Plan de la obra	5
5. Bibliografía general	5
A) <i>Obras generales</i>	5
B) <i>Revistas</i>	7
C) <i>Jurisprudencia</i>	7
D) <i>Textos legales y documentos oficiales</i>	7

CAPÍTULO PRELIMINAR

ASPECTOS FUNDAMENTALES RELATIVOS AL DERECHO ADMINISTRATIVO

6. Contenido del capítulo	9
---------------------------------	---

Sec. I. *Noción de derecho administrativo*

I. *La administración*

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

II. *El derecho administrativo*

	PÁG.
16. Administración y derecho	12
17. A) La administración no sometida al derecho	12
18. B) La administración sometida al derecho	13
19. 1. La administración sometida al mismo derecho de los particulares	13
20. 2. La administración sometida a un derecho especial llamado derecho administrativo	13
21. Autonomía y originalidad del derecho administrativo	14
22. El derecho administrativo frente a las ramas del poder público diferentes de la administración	15
23. El derecho administrativo y los particulares	16
24. Definición	16

Sec. II. *Origen y estado actual del derecho administrativo*I. *En Francia*

25. A) Época de la monarquía	17
26. B) Época de la Revolución Francesa	17
27. C) Evolución posterior	19
28. 1ª) El derecho administrativo definido por la noción de “poder pú- blico”	20
29. 2ª) El derecho administrativo definido por la noción de “servicio público”	21
30. 3ª) Crisis de la noción de servicio público y búsqueda de nuevos criterios	22

II. *En Colombia*

31. A) Adopción del ejemplo francés	24
32. B) El siglo XIX	24
33. C) La Constitución de 1886	24
34. D) El siglo XX	25

Sec. III. *Relaciones del derecho administrativo
con otras ramas del derecho*

35. A) Con el derecho constitucional	26
36. B) Con el derecho internacional	26

	PÁG.
37. C) Con el derecho civil	26
38. D) Con el derecho comercial	27
39. E) Con el derecho laboral	27
40. F) Con el derecho penal	27
41. G) Con el derecho procesal	28

Sec. IV. *Fuentes del derecho administrativo*

I. *La ley*

42. El derecho administrativo colombiano es legislado	28
43. A) La Constitución Nacional	29
44. B) Los actos del Congreso	29
45. C) Los decretos del presidente de la República	29
46. D) Los actos de las demás autoridades administrativas	30

II. *La jurisprudencia*

47. A) En el derecho administrativo francés	30
48. B) En el derecho administrativo colombiano	30

III. *La doctrina*

49. Importancia relativa	31
--------------------------------	----

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
-------------------------------	----

Sec. I. Las personas jurídicas públicas

	PÁG.
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

**Sec. II. Relaciones entre las autoridades nacionales
y las autoridades locales**

58. Presentación del problema	39
-------------------------------------	----

I. El Estado federal

59. A) Noción y ejemplos	40
60. B) Características	40

II. El Estado unitario

61. Noción y ejemplos	41
62. A) La centralización	42
63. B) La desconcentración	43
64. 1. Desconcentración territorial y simplemente jerárquica	44
65. 2. Desconcentración por delegación y por adscripción	44
66. C) La descentralización	44
67. Descentralización administrativa	45
68. 1. Descentralización territorial	45
a) Noción y fundamentos	45
b) Elementos	46
70. 2. Descentralización especializada o por servicios	47
a) Noción y fundamentos	47
b) Elementos	47
72. D) Centralización política y descentralización administrativa	48
73. 1. Fundamento y noción	48
74. 2. Expresión práctica	49
75. E) Controles en los sistemas de centralización y descentralización ...	49
76. 1. Control jerárquico	50
a) Noción	50
b) Procedimientos de control jerárquico	50
78. 1. Control sobre las personas de los funcionarios	50
79. 2. Control sobre los actos de los funcionarios	50
80. 2. Control de tutela	51
a) Noción	51
b) Las autoridades de tutela	51

	PÁG.
82. c) Procedimientos de tutela	51
83. 1. Control sobre las personas de los funcionarios	51
84. 2. Control sobre los actos o la actividad de las entidades descentralizadas	52

CAPÍTULO II

LA ADMINISTRACIÓN NACIONAL

85. Esquema general	54
---------------------------	----

Sec. I. Los organismos principales

86. Enumeración	56
-----------------------	----

I. Presidencia de la República

87. A) Organización	56
88. B) Preeminencia del presidente de la República	56
89. C) Funciones del presidente de la República	57
90. 1. Funciones en relación con el Congreso	57
91. 2. Funciones en relación con la administración de justicia	58
92. 3. Funciones como jefe de Estado y suprema autoridad administrativa	58
93. 4. Clasificación de las funciones administrativas del presidente ...	59
94. a) Ejecutar las leyes	59
95. b) Ejercer la potestad reglamentaria	60
96. c) Conservar el orden público	61
97. d) Nombrar funcionarios	62
98. e) Organizar la vida administrativa	63
99. 5. Otra posible clasificación de las funciones del presidente	63
100. a) Funciones legislativas	64
101. b) Funciones administrativas	64

II. Los ministerios

102. A) Concepto e importancia	65
103. B) Diferentes ministerios	65
104. C) Organización	65
105. 1. Unidades directivas	66
106. 2. Unidades de asesoría o coordinación	66
107. 3. Unidades operativas o ejecutoras	67

	PÁG.
108. 4. Unidades para el estudio o decisión de asuntos especiales	67
109. 5. Modelo de organigrama	67
110. D) Funciones	67
111. 1. Funciones de los ministerios	69
112. a) Generales	69
113. b) Específicas	69
114. 2. Funciones de los ministros	69
115. a) Políticas	69
116. b) Administrativas	70
117. 1) Generales	70
118. 2) Específicas	70
119. 3) Otra clasificación	71
 <i>III. Los departamentos administrativos</i> 	
120. A) Origen, concepto e importancia	72
121. B) Enumeración de los departamentos administrativos	72
122. C) Organización	72
123. D) Funciones	73
124. 1. Funciones de los departamentos administrativos	73
125. 2. Funciones de los jefes	73
 <i>Sec. II. Los organismos adscritos</i> 	
126. Enumeración	74
 <i>I. Las superintendencias</i> 	
127. A) Concepto	74
128. B) Enumeración de las superintendencias	74
129. C) Organización	74
130. D) Funciones	75
 <i>II. Los establecimientos públicos</i> 	
131. Ideas generales	75
132. A) Noción de establecimiento público	76
133. 1. Evolución	77
134. a) En Francia	77
135. b) En Colombia	77
136. 2. Definición	80
137. 3. Elementos de la noción	80
138. a) Creación o autorización legal	80

	PÁG.
108. 4. Unidades para el estudio o decisión de asuntos especiales	67
109. 5. Modelo de organigrama	67
110. D) Funciones	67
111. 1. Funciones de los ministerios	69
112. a) Generales	69
113. b) Específicas	69
114. 2. Funciones de los ministros	69
115. a) Políticas	69
116. b) Administrativas	70
117. 1) Generales	70
118. 2) Específicas	70
119. 3) Otra clasificación	71
 <i>III. Los departamentos administrativos</i> 	
120. A) Origen, concepto e importancia	72
121. B) Enumeración de los departamentos administrativos	72
122. C) Organización	72
123. D) Funciones	73
124. 1. Funciones de los departamentos administrativos	73
125. 2. Funciones de los jefes	73
 <i>Sec. II. Los organismos adscritos</i> 	
126. Enumeración	74
 <i>I. Las superintendencias</i> 	
127. A) Concepto	74
128. B) Enumeración de las superintendencias	74
129. C) Organización	74
130. D) Funciones	75
 <i>II. Los establecimientos públicos</i> 	
131. Ideas generales	75
132. A) Noción de establecimiento público	76
133. 1. Evolución	77
134. a) En Francia	77
135. b) En Colombia	77
136. 2. Definición	80
137. 3. Elementos de la noción	80
138. a) Creación o autorización legal	80

	PÁG.
139. Atribución de funciones administrativas	80
140. c) Personería jurídica	80
141. d) Autonomía administrativa	81
142. e) Patrimonio público y autonomía financiera	82
143. f) Control por parte del poder central	83
144. g) Aplicación del derecho público	84
145. B) Organización de los establecimientos públicos	85
146. 1. Dirección	85
147. a) Junta o consejo directivo	85
148. b) Gerente, director o presidente	86
149. 2. Otras unidades de estructura interna	86
150. 3. Organización regional	86
151. 4. Modelo de organigrama	87
152. C) Funciones de los establecimientos públicos	87
153. 1. Funciones de la junta o consejo directivo	87
154. 2. Funciones de los gerentes, directores o presidentes	87
155. 3. Delegación de funciones	89
156. D) Proliferación de establecimientos públicos	89
157. 1. Fundamentos de la proliferación	90
158. 2. Críticas a la proliferación	90
159. 3. Diversas modalidades de establecimientos públicos	90
160. a) Grupo genérico de establecimientos públicos	91
161. b) Establecimientos públicos educativos	91
162. c) Establecimientos públicos hospitalarios	91
163. d) Establecimientos públicos de previsión o de seguridad social	91
164. e) Corporaciones autónomas regionales	92
165. f) Zonas francas industriales y comerciales	92
166. g) Fondos	92
167. h) Fundaciones o instituciones de utilidad común creadas por la ley o con autorización de esta	93

Sec. III. Los organismos vinculados

168. Enumeración y explicación previa	93
---	----

I. Las empresas industriales y comerciales del Estado

169. A) Noción de empresa industrial y comercial del Estado	94
170. 1. Definición y ejemplos	94
171. 2. Elementos de la noción	94
172. a) Creación o autorización legal	94
173. b) Atribución de funciones industriales o comerciales	95
174. c) Personería jurídica	95

	PÁG.
175. d) Autonomía administrativa	95
176. e) Capital público y autonomía financiera	96
177. f) Control por parte del poder central	97
178. g) Aplicación del derecho privado	97
179. B) Organización de las empresas	99
180. C) Funciones de la empresa	99

II. *Las sociedades de economía mixta*

181. A) Noción de sociedad de economía mixta	100
182. 1. Definición y ejemplos	100
183. 2. Elementos de la noción	100
184. a) Creación o autorización legal y contractual	100
185. b) Atribución de funciones industriales o comerciales	101
186. c) Personería jurídica	101
187. d) Autonomía administrativa	101
188. e) Capital público y privado	102
189. f) Control por parte del poder central	104
190. g) Aplicación del derecho privado	105
191. B) Organización de las sociedades de economía mixta	106
192. C) Funciones de las sociedades de economía mixta	107

Sec. IV. *Las entidades descentralizadas indirectas*

193. Nociones generales	108
194. A) Sociedades de economía mixta indirectas	110
195. B) Sociedades entre entidades públicas	111
196. C) Asociaciones o corporaciones de participación mixta	111
197. D) Asociaciones entre entidades públicas	112
198. E) Fundaciones de participación mixta	112
199. F) Fundaciones de capital público	112

CAPÍTULO III

LA ADMINISTRACIÓN SECCIONAL Y LOCAL

200. Esquema general	114
----------------------------	-----

Sec. I. *Los departamentos*

I. *Nociones generales*

	PÁG.
201. A) Normas aplicables	114
202. B) Creación	114
203. C) Funciones	114
204. D) Organización	116

II. *La asamblea departamental*

205. A) Integración	116
206. B) Funciones	116

III. *El gobernador*

207. A) Nombramiento y calidad	118
208. B) Funciones	118

Sec. II. *Las intendencias y comisarias*

I. *Nociones generales*

209. A) Características	120
210. B) Normas aplicables	120
211. C) Creación	121
212. D) Organización	121

II. *Los consejos intendenciales y comisariales*

213. A) Integración	121
214. B) Funciones	122

III. *Los intendentes y comisarios*

215. A) Nombramiento y calidad	123
216. B) Funciones	124

Sec. III. *Los municipios*I. *Nociones generales*

	PÁG.
217. A) Normas aplicables	124
218. B) Creación	124
219. C) Funciones	125
220. D) Organización	127
221. 1. Órganos principales	127
222. 2. La personería municipal	127
223. 3. La tesorería municipal	128
224. 4. La contraloría municipal	129
225. 5. Las comunas, corregimientos y juntas administradoras locales	129
226. 6. Las inspecciones de policía	129
227. E) Diversas categorías de municipios	130

II. *El concejo municipal*

228. A) Integración	130
229. B) Funciones	131

III. *El alcalde*

230. Régimen constitucional y legal	132
231. 1) Elección	132
232. 2) Calidades	132
233. 3) Posesión	132
234. 4) Inhabilidades	133
235. 5) Incompatibilidades	133
236. 6) Prohibiciones	134
237. 7) Efectos jurídicos de las actuaciones y decisiones irregulares ...	134
238. 8) Faltas absolutas y temporales	134
239. 9) Causales de destitución	135
240. 10) Causales de suspensión	135
241. 11) Formas de llenar las faltas del alcalde	135
242. 12) Revisión de los actos de los alcaldes	136
243. 13) Nombramiento de los tesoreros	137
244. 14) Régimen electoral para la elección de alcaldes	137
245. 15) Régimen laboral de los alcaldes	138
246. 16) Funciones de los alcaldes	138

Sec. IV. *Distrito Especial de Bogotá*

I. *Nociones generales*

	PÁG.
247. A) Normas aplicables	140
248. B) Evolución	140
249. C) Funciones y organización	141

II. *El concejo distrital*

250. A) Integración	142
251. B) Funciones	142

III. *El alcalde mayor*

252. A) Elección y calidad	142
253. B) Funciones	142

Sec. V. *Otras manifestaciones de administración local*

I. *Las entidades descentralizadas locales*

254. Comentarios generales	143
----------------------------------	-----

II. *Las asociaciones de municipios*

255. A) Nociones generales	145
256. B) Creación	145
257. C) Funciones	146
258. D) Organización	146
259. E) Régimen patrimonial	146

III. *Las áreas metropolitanas*

260. A) Nociones generales	147
261. B) Creación	148
262. C) Funciones	149
263. D) Organización	149
264. E) Régimen patrimonial	149

TÍTULO SEGUNDO

LOS MEDIOS DE ACCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN

	PÁG.
265. Presentación	151

CAPÍTULO I

LA FUNCIÓN PÚBLICA

266. Introducción	153
-------------------------	-----

Sec. I. *Nociones generales*

267. Fundamento del régimen de la función pública	153
268. Evolución del régimen de la función pública en Colombia	154
269. A) El régimen tradicional	154
270. B) La distinción de las diversas clases de empleados	154
271. C) La carrera administrativa	155

Sec. II. *Las diversas vinculaciones con la administración*

272. Enunciado	157
----------------------	-----

I. *Vinculación sin carácter de empleado*

273. A) Contratistas de la administración	157
274. B) Miembros de juntas, consejos o comisiones	157
275. C) Auxiliares de la administración	158

II. *Empleados de la administración*

276. Diversas clases de empleados y de regímenes jurídicos	158
277. A) Empleados públicos	159
278. B) Trabajadores oficiales	160
279. C) Funcionarios de seguridad social	161

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

280. Presentación	162
281. A) El ingreso al servicio	162
282. B) La permanencia en el servicio	164

	PÁG.
283. C) El retiro del servicio	164
284. D) Régimen prestacional	165

CAPÍTULO II

EL PATRIMONIO PÚBLICO

285. Introducción	166
-------------------------	-----

Sec. I. *Nociones generales*

286. Conceptos básicos del patrimonio público	166
287. A) El dominio eminente	166
288. B) El dominio público	167
289. C) El dominio privado del Estado	169

Sec. II. *El patrimonio público en Colombia*

290. Clases de bienes	169
-----------------------------	-----

I. *El territorio*

291. A) Fundamento legal	169
292. B) Noción	169
293. C) Régimen jurídico	170

II. *Los bienes de uso público*

294. A) Fundamento legal	171
295. B) Noción	171
296. C) Principales bienes de uso público	172
297. D) Régimen jurídico	174

III. *Los bienes fiscales*

298. A) Fundamento legal	175
299. B) Noción	175
300. C) Principales bienes fiscales	175
301. D) Régimen jurídico	176

PARTE SEGUNDA

LA ACTIVIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN

NOCIONES PREVIAS

	PÁG.
302. A) Mecanismos jurídicos de actuación de la administración	181
303. 1. Los actos administrativos	181
304. 2. Los hechos administrativos	182
305. 3. Las operaciones administrativas	182
306. 4. Las vías de hecho	182
307. 5. Las omisiones administrativas	183
308. Posición del Código Contencioso Administrativo	184
309. B) Plan a desarrollar	184

TÍTULO PRIMERO

LOS ACTOS DE LA ADMINISTRACIÓN

310. Ideas generales y plan	185
-----------------------------------	-----

CAPÍTULO I

TEORÍA GENERAL DEL ACTO ADMINISTRATIVO
Y DE LA FUNDACIÓN ADMINISTRATIVA

311. Introducción	187
-------------------------	-----

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

312. Enunciado	187
----------------------	-----

I. Criterios clásicos

313. A) Punto de vista orgánico o formal	187
314. B) Punto de vista material	188

II. Otros criterios

315. A) Punto de vista funcional o jurisdiccional	189
316. B) Punto de vista jerárquico	191

<i>Sec. II. Aplicación de los criterios en el derecho colombiano</i>	
	PÁG.
317. A) Aplicación del punto de vista orgánico o formal	193
318. B) Aplicación del punto de vista material	194
319. C) Aplicación del punto de vista funcional o jurisdiccional	196
320. D) Aplicación del punto de vista jerárquico	199
321. Conclusión del capítulo	200

CAPÍTULO II

CLASIFICACIÓN DE LOS ACTOS
DE LA ADMINISTRACIÓN

322. Diferentes clasificaciones	201
323. A) Desde el punto de vista del poder utilizado para su expedición	201
324. B) Desde el punto de vista de la vinculación con el servicio público	201
325. C) Desde el punto de vista del contenido	202
326. D) Desde el punto de vista de las voluntades que intervienen en su elaboración	203
327. E) Desde el punto de vista de la mayor o menor amplitud de la competencia	203
328. F) Desde el punto de vista del procedimiento	203
329. G) Desde el punto de vista del ámbito de aplicación	204
330. H) Desde el punto de vista de su relación con la decisión	204
331. I) Desde el punto de vista de la jerarquía	204

CAPÍTULO III

EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD

332. Noción e ideas generales	206
-------------------------------------	-----

Sec. I. Las fuentes de la legalidad y su jerarquía

333. A) Consagración de la jerarquía	206
334. B) La jerarquía normativa en el derecho colombiano	207
335. C) Precisiones	207

Sec. II. El control de la legalidad

336. Justificación del control	209
337. Causales de ilegalidad	209
338. A) Incompetencia	210
339. B) Vicios de forma y procedimiento	210
340. C) Desvío o desviación de poder	211
341. D) Ilegalidad en cuanto al objeto	211

	PÁG.
342. E) Falsa motivación	211
343. Mecanismos de control	213
I. Vía gubernativa	
344. A) Concepto y normas aplicables	213
345. B) Observaciones generales	213
346. Procedimiento de la vía gubernativa	214
347. 1. Recursos	214
348. 2. Agotamiento de la vía gubernativa	215
II. Vía jurisdiccional o vía de acción	
349. A) Concepto	216
350. B) Acciones que proceden	216
351. 1. Acción de nulidad	216
352. 2. Acción de nulidad y restablecimiento del derecho	217
353. 3. Acción de reparación directa	218
354. 4. Acciones contractuales	219
355. 5. Acción de definición de competencias administrativas	219
III. Vía de excepción	
356. A) Presunción de legalidad	219
357. B) Justificación y concepto de la vía de excepción	220
358. C) Fundamento legal	220
359. D) Características	221
360. 1. No tiene un procedimiento especial	221
361. 2. Puede darse dentro de un procedimiento jurisdiccional o administrativo	221
362. 3. Puede aplicarse de oficio o a solicitud de parte	222
363. 4. Solo produce efectos relativos	222
364. 5. Puede aplicarse en cualquier tiempo	222
IV. Revocación directa de los actos administrativos	
365. A) Concepto	222
366. B) Causales de revocación	223
367. C) Funcionario competente	223
368. D) Actos revocables	223
369. E) Procedimiento de revocación	224
370. F) Características	224

CAPÍTULO IV

LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS UNILATERALES

371. Ideas generales	226
----------------------------	-----

Sec. I. *Las etapas del acto administrativo unilateral*

	PÁG.
372. Enunciado	226

I. *Nacimiento del acto administrativo*

373. Requisitos para el nacimiento del acto	226
374. A) La competencia	227
375. 1. La competencia "ratione materiae"	227
376. 2. La competencia "ratione loci"	227
377. 3. La competencia "ratione temporis"	227
378. Delegación de competencia	228
379. B) Los procedimientos	228
380. 1. Procedimiento para la expedición de actos como conclusión de actuaciones administrativas iniciadas de oficio	229
381. 2. Procedimiento para la expedición de actos como conclusión del derecho de petición	229
382. 3. Procedimientos contradictorios	231
383. 4. Procedimiento de publicidad	232
384. 5. Procedimientos consultivos	235
385. a. Consulta facultativa	235
386. b. Consulta obligatoria no imperativa	235
387. c. Consulta obligatoria imperativa	235
388. C) Las formalidades	236
389. 1. Concepción amplia del derecho colombiano	236
390. 2. Forma tradicional de presentación de los actos	236

II. *Efectos del acto administrativo unilateral*

391. A) Efecto general	237
392. B) La modificación unilateral del ordenamiento jurídico	237
393. C) El privilegio de la decisión previa	238
394. D) La ejecución de oficio	238

III. *Desaparición del acto administrativo unilateral*

395. A) Desaparición por causales emanadas de la voluntad de la administración	239
396. B) Desaparición por causales extrañas a la voluntad de la administración	239

Sec. II. *Principales actos de las autoridades administrativas*

397. Clases de actos	240
----------------------------	-----

A) *Actos de carácter legislativo*

398. Ideas generales	241
----------------------------	-----

I. *Actos legislativos dictados en caso de crisis*

	PAG.
399. Enunciado	241
400. A) Decretos legislativos de estado de sitio	242
401. 1. Noción de estado de sitio	242
402. 2. Decretos de declaración del estado de sitio y de restablecimiento del orden público	242
403. a) Condiciones de expedición	243
404. b) Control	244
405. c) Naturaleza jurídica	246
406. 3. Decretos dictados durante el período de aplicación del estado de sitio	247
407. a) Condiciones de expedición	247
408. b) Control	249
409. c) Naturaleza jurídica	250
410. B) Decretos legislativos de emergencia económica y social	250
411. 1. Noción de emergencia económica y social	251
412. 2. Decreto de declaración del estado de emergencia	251
413. a) Condiciones de expedición	251
414. b) Control	252
415. c) Naturaleza jurídica	254
416. 3. Decretos dictados durante el período de aplicación del estado de emergencia	254
417. a) Condiciones de expedición	254
418. b) Control	256
419. c) Naturaleza jurídica	257

II. *Actos legislativos dictados independientemente de las crisis*

420. Enunciado	257
421. A) Decretos-leyes o decretos extraordinarios	257
422. 1. Fundamento práctico y jurídico de los decretos-leyes	258
423. 2. Condiciones de expedición	258
424. 3. Control	259
425. 4. Naturaleza jurídica	260
426. B) Decretos de planeación o planificación	261
427. 1. Condiciones de expedición	262
428. 2. Control	264
429. 3. Naturaleza jurídica	265
430. C) Decretos especiales	265
431. 1. Fundamento jurídico de los decretos especiales	265
432. 2. Condiciones de expedición	267
433. 3. Control	268
434. 4. Naturaleza jurídica	269

B) *Actos de carácter administrativo*

435. Ideas generales	270
----------------------------	-----

I. *Actos administrativos nacionales*

	PÁG.
436. Enunciado	271
437. A) Decretos constitucionales	271
438. 1. Reparto de competencias entre el legislativo y el ejecutivo	272
439. 2. Las condiciones de expedición	275
440. 3. Control	276
441. 4. Naturaleza jurídica	277
442. B) Decretos reglamentarios y ejecutivos de la ley	279
443. 1. Condiciones de expedición	280
444. 2. Control	284
445. 3. Naturaleza jurídica	285
446. C) Actos de las autoridades administrativas nacionales diferentes del presidente de la República	286
447. 1. Condiciones de expedición	286
448. 2. Control	287
449. 3. Naturaleza jurídica	290

II. *Actos administrativos seccionales y locales*

450. Enunciado	291
451. A) Actos de las autoridades departamentales	292
452. 1. Actos de las asambleas departamentales	292
453. a) Condiciones de expedición	292
454. b) Control	293
455. c) Naturaleza jurídica	294
456. 2. Actos de los gobernadores	294
457. a) Condiciones de expedición	295
458. b) Control	296
459. c) Naturaleza jurídica	297
460. B) Actos de las autoridades municipales	298
461. 1. Actos de los concejos municipales	298
462. a) Condiciones de expedición	298
463. b) Control	300
464. c) Naturaleza jurídica	301
465. 2. Actos de los alcaldes	301
466. a) Condiciones de expedición	301
467. b) Control	302
468. c) Naturaleza jurídica	303

TÍTULO SEGUNDO

LOS CONTRATOS DE LA ADMINISTRACIÓN

469. Ideas generales	305
----------------------------	-----

CAPÍTULO I

NOCIÓN DE CONTRATO ADMINISTRATIVO

	PÁG.
470. Introducción	307
<i>Sec. I. Criterios tradicionales de distinción</i>	
471. Enunciado	307
472. A) Criterio legal	307
473. B) Criterio jurisprudencial	308
474. 1. Partes del contrato	308
475. 2. Objeto del contrato	308
476. 3. Cláusulas del contrato	308
477. C) Conclusión	309
<i>Sec. II. Aplicación de los criterios en Colombia</i>	
478. A) Evolución del problema	309
479. B) Solución actual	311
480. C) Análisis de la solución colombiana	312
481. D) Posición personal sobre el concepto de contrato administrativo ..	314

CAPÍTULO II

RÉGIMEN LEGAL DE LOS CONTRATOS
DE LA ADMINISTRACIÓN COLOMBIANA

482. Ideas generales	317
<i>Sec. I. Campo de aplicación del estatuto</i>	
483. A) Desde el punto de vista de los sujetos	318
484. 1. Aplicación a las personas públicas	318
485. 2. Aplicación a las personas privadas	319
486. a) Capacidad contractual	319
487. b) Inhabilidades	320
488. c) Incompatibilidades	320
489. d) Sanciones	321
490. B) Desde el punto de vista del objeto	321
<i>Sec. II. Principios especiales de los contratos administrativos</i>	
491. A) La terminación unilateral	321
492. B) La modificación unilateral	322
493. C) La interpretación unilateral	323

Sec. III. *Celebración de los contratos*

	PÁG.
494. Requisitos para la celebración y ejecución	323
495. A) Autorización legal	324
496. B) Registro previo	324
497. C) Presentación de paz y salvo	325
498. D) Escogencia del contratista	325
499. 1. Licitación	325
500. a) Licitación pública	325
501. b) Licitación privada	327
502. 2. Concurso de méritos	328
503. 3. Contratación directa	328
504. E) Escrito del contrato	328
505. F) Firma del contrato	329
506. G) Registro presupuestal	329
507. H) Constitución de garantías	329
508. I) Concepto del Consejo de ministros y firma del presidente de la República	330
509. J) Revisión del Consejo de Estado	330
510. K) Perfeccionamiento de los contratos	331
511. L) Publicación del contrato	331
512. LL) Pago de impuestos	331

Sec. IV. *Contenido de los contratos*

513. A) Cláusulas comunes	332
514. B) Cláusulas especiales y obligatorias	332
515. 1. Caducidad	332
516. 2. Sujeción a las apropiaciones presupuestales	334
517. 3. Garantías	334
518. 4. Multas	334
519. 5. Cláusula penal pecuniaria	334
520. 6. Sujeción a la ley colombiana y renuncia a la reclamación di- plomática	334

Sec. V. *Normas especiales para las diferentes clases de contratos*

521. A) Contratos de obras públicas	335
522. B) Contratos de consultoría	337
523. C) Contratos de suministro	337
524. D) Compraventa y permuta de bienes muebles	338
525. E) Compraventa y permuta de inmuebles	338
526. F) Contratos de arrendamiento	339
527. G) Contratos de prestación de servicios	339

	PÁG.
528. H) Contratos de donación	340
529. I) Contratos para la recuperación de bienes ocultos	340
530. J) Contratos de concesión de servicios de telecomunicaciones	341
531. K) Contratos de conducción de correos y de asociación para el servicio de correo aéreo	341
532. L) Contratos de acuñación de moneda metálica y billetes	341
533. M) Contratos de empréstito	342
534. N) Contratos de seguro	342

Sec. VI. Liquidación de los contratos

535. A) Noción	342
536. B) Procedencia de la liquidación	343
537. C) Competencia para efectuar la liquidación	343
538. D) Contenido y procedimiento de la liquidación	343

Sec. VII. Nulidad de los contratos

539. A) Concepto	343
540. B) Causales de nulidad absoluta	344
541. C) Causales de nulidad relativa	344

Sec. VIII. Responsabilidad contractual

542. A) Casos de responsabilidad	344
543. B) Manera de hacer efectiva la responsabilidad	345

TÍTULO TERCERO

LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

544. Ubicación del problema	347
-----------------------------------	-----

CAPÍTULO I

ELEMENTOS DE LA RESPONSABILIDAD

545. Enumeración	349
546. A) Actuación de la administración	349
547. B) Daño o perjuicio	350
548. C) Nexa causal	351

CAPÍTULO II
RÉGIMEN JURÍDICO
DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

	PÁG.
549. Presentación	352

Sec. I. Evolución histórica de la responsabilidad del Estado

550. Primera etapa: la irresponsabilidad	352
551. Segunda etapa: la responsabilidad	352
552. Tercera etapa: la responsabilidad creciente	353

Sec. II. Responsabilidad del Estado colombiano

553. Evolución general	354
------------------------------	-----

I. Aplicación del derecho privado

554. A) Aplicación de la responsabilidad indirecta	355
555. B) Aplicación de la responsabilidad directa	356

II. Etapa de transición

556. Explicación general	357
--------------------------------	-----

III. Aplicación del derecho público

557. A) En cuanto a la competencia	359
558. B) En cuanto al fondo. Responsabilidad por culpa, falta o falla del servicio	359

CAPÍTULO III

CASOS ESPECIALES
DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

559. Explicación inicial	362
--------------------------------	-----

Sec. I. Ampliaciones de la responsabilidad administrativa

560. Enunciado	362
561. A) Responsabilidad por daño especial	362

	PÁG.
562. B) Responsabilidad por riesgo	363
563. C) Responsabilidad por trabajos públicos	363
564. D) Responsabilidad por expropiación u ocupación de inmuebles en caso de guerra	364
565. E) Responsabilidad por almacenaje	364
565. bis. F) Responsabilidad por falta del servicio presunto	364

Sec. II. Restricciones a la responsabilidad administrativa

566. Enunciado	365
567. A) Responsabilidad por el hecho de las leyes	365
568. B) Responsabilidad por la administración de justicia	367

Sec. III. La responsabilidad de los funcionarios

569. Planteamiento del problema	368
570. Soluciones tradicionales	368
571. Crítica a las soluciones anteriores	368
572. A) La responsabilidad del funcionario frente a los administrados	369
573. B) La acumulación de responsabilidades del funcionario y de la administración	370
574. C) Responsabilidad del funcionario frente a la administración	370
575. Aplicación de esas soluciones en el derecho colombiano	370

TÍTULO CUARTO

LAS PRINCIPALES ACTIVIDADES ADMINISTRATIVAS

576. Plan del título	373
----------------------------	-----

CAPÍTULO I

LA POLICÍA ADMINISTRATIVA

577. Introducción	375
-------------------------	-----

Sec. I. Noción de policía

578. Concepto general	376
579. A) Policía constitucional	376

	PÁG.
580. B) Policía legislativa	376
581. C) Policía administrativa	377
582. D) Policía judicial	377

Sec. II. Policía administrativa propiamente dicha

583. A) Definición	377
584. B) Elementos que garantiza la policía administrativa	378
585. 1. Seguridad pública	378
586. 2. Tranquilidad pública	378
587. 3. Salubridad pública	378
588. 4. Moralidad pública	379
589. C) Clases de policía administrativa	379
590. 1. Policía administrativa general	379
591. 2. Policías administrativas especiales	379

Sec. III. Reglamentación del poder de policía

592. Normas que reglamentan el poder de policía en Colombia	379
593. A) Autoridades de policía administrativa	380
594. B) Medidas de policía administrativa	381

Sec. IV. Límites del poder de policía

595. Ideas generales	382
596. A) Extensión normal del poder de policía	382
597. B) Extensión excepcional del poder de policía	383
598. C) El control del poder de policía	383
599. 1. Medios de control	384
600. 2. Elementos objeto del control	384
601. a) Control sobre el fin de policía	384
602. b) Control sobre los motivos	384

CAPÍTULO II

EL SERVICIO PÚBLICO

603. Ideas generales	386
----------------------------	-----

Sec. I. *Noción de servicio público*

	PÁG.
604. A) Noción tradicional	387
605. B) Nociones material o funcional y orgánica o formal de servicio público	387
606. C) Elementos de la noción de servicio público	388
607. 1. Interés general	388
608. 2. Participación de la administración	388

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

609. Idea general	391
610. A) Gestión por parte de la administración	391
611. B) Gestión por parte de los particulares	391
612. C) Gestión mixta	392

Sec. III. *Clases de servicios públicos*

613. Enunciado	392
614. A) Servicios públicos administrativos	393
615. B) Servicios públicos industriales y comerciales	393

Sec. IV. *Régimen jurídico de los servicios públicos*

616. Nociones generales	393
617. A) Principios generales de los servicios públicos	394
618. 1. Principio de la continuidad	394
619. 2. Principio de la adaptabilidad	394
620. 3. Principio de la neutralidad	395
621. 4. Principio de la igualdad frente al servicio público	395
622. 5. Principio de la obligación de la administración de hacer funcionar correctamente los servicios públicos	395
623. B) Régimen jurídico de los servicios públicos según los diferentes modos de gestión o prestación	395
624. 1. Régimen de los actos	395
625. 2. Régimen de los contratos	396
626. 3. Régimen de personal	397
627. 4. Régimen de los bienes	399
628. 5. Cuadros-resumen sobre el régimen jurídico de los servicios públicos	399
Nº 1 : Prestados por la Administración. Prestación directa	400
Nº 2 : Prestados por la Administración. Prestación indirecta	402
Nº 3 : Prestados por particulares	407
Nº 4 : De prestación mixta	409
Bibliografía	410
Indíces	419