

LIBARDO RODRÍGUEZ R.

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

# DERECHO ADMINISTRATIVO

—GENERAL Y COLOMBIANO—

*Quinta edición  
aumentada y actualizada*



EDITORIAL TEMIS  
Bogotá - Colombia  
1989

# 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. 1 <sup>a</sup> ) El derecho administrativo definido por la noción de "poder público" .....	20
29. 2 <sup>a</sup> ) El derecho administrativo definido por la noción de "servicio público" .....	21
30. 3 <sup>a</sup> ) 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
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
69.     b) Elementos .....	46
70. 2. Descentralización especializada o por servicios .....	47
a) Noción y fundamentos .....	47
71.     b) Elementos .....	47
72. D) Centralización política y descentralización administrativa .....	48
73. 1. Fundamento y noción .....	48
74.     Expresión y práctica .....	49
75. E) Controles en los sistemas de centralización y descentralización ..	49
76. 1. Control jerárquico .....	50
a) Noción .....	50
77.     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. 3. Control de tutela .....	51
a) Noción .....	51
81.     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 del Estado y suprema autoridad administrativa .....	59
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

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

### III. *Los departamentos administrativos*

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

### Sec. II. *Los organismos adscritos*

126.	Enumeración .....	74
------	-------------------	----

#### I. *Las superintendencias*

127.	A) Concepto .....	74
128.	B) Enumeración de las superintendencias .....	74
129.	C) Organización .....	74
130.	D) Funciones .....	75

#### II. *Los establecimientos públicos*

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

139.	b) Atribuciones 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 .....	84
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.	1. 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 de 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

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 .....	103
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 .....	128
225. 5. Las comunas, corregimientos y juntas administradoras locales	129
226. 6. Las inspecciones de policía .....	129
227. E) Diversas categorías de municipios .....	129

II. *El concejo municipal*

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

III. *El alcalde*

230. Régimen constitucional .....	132
231. 1) Elección .....	132
232. 2) Calidades .....	132
233. 3) Posesión .....	132
234. 4) Inhabilidades .....	132
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) Nombramiento 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 .....	148
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

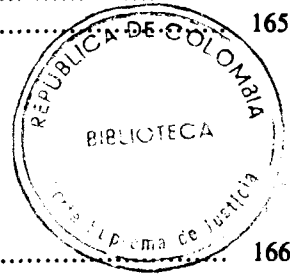
*II. Empleados de la administración*

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

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) 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 .....	170
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 de la administración .....	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 nuevo Código Contencioso Administrativo .....	183
309. B) Plan a desarrollar .....	184

## TÍTULO PRIMERO

## ACTOS DE LA ADMINISTRACIÓN

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

## CAPÍTULO I

TEORÍA GENERAL DEL ACTO ADMINISTRATIVO  
Y DE LA FUNCIÓN 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

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

	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) Presiones .....	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 de procedimiento .....	210
340. C) Desvío o desviación de poder .....	211
341. D) Ilegalidad en cuanto al objeto .....	211

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 restablecimiento del derecho .....	217
353. 3. Acción de reparación directa y cumplimiento .....	217
354. 4. Acción de definición de competencias administrativas .....	217
355. 5. Acciones contractuales .....	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. *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 .....	241
----------------------------	-----

A) *Actos de carácter legislativo*

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

## I. Actos legislativos dictados en caso de crisis

	PÁG.
399. Enunciado .....	242
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

CAPÍTULO V

LOS CONTRATOS DE LA ADMINISTRACIÓN

469. Ideas generales .....	304
----------------------------	-----

Sec. I. *Noción de contrato administrativo*

PÁG.

470. Introducción .....	305
-------------------------	-----

*I. Criterios tradicionales de distinción*

471. Enunciado .....	306
472. A) Criterio legal .....	306
473. B) Criterio jurisprudencial .....	306
474. 1. Partes del contrato .....	306
475. 2. Objeto del contrato .....	307
476. 3. Cláusulas del contrato .....	307
477. C) Conclusión .....	307

*II. Aplicación de los criterios en Colombia*

478. A) Evolución del problema .....	308
479. B) Solución actual .....	309
480. C) Análisis de la solución colombiana .....	310
481. D) Posición personal sobre el concepto de contrato administrativo .	313

Sec. II. *Régimen legal de los contratos  
de la administración colombiana*

482. Ideas generales .....	315
----------------------------	-----

*I. Campo de aplicación del estatuto*

483. A) Desde el punto de vista de los sujetos .....	317
484. 1. Aplicación a las personas públicas .....	317
485. 2. Aplicación a las personas privadas .....	317
486. a) Capacidad contractual .....	318
487. b) Inhabilidades .....	318
488. c) Incompatibilidades .....	319
489. d) Sanciones .....	319
490. B) Desde el punto de vista del objeto .....	320

*II. Principios especiales de los contratos administrativos*

491. A) La terminación unilateral .....	320
492. B) La modificación unilateral .....	321
493. C) La interpretación unilateral .....	322

III. *Celebración de los contratos*

	PÁG.
494. Requisitos para la celebración y ejecución .....	323
495. A) Autorización legal .....	323
496. B) Registro previo .....	323
497. C) Presentación de paz y salvo .....	324
498. D) Escogencia del contratista .....	324
499. 1. Licitación .....	324
500.     a) Licitación pública .....	325
501.     b) Licitación privada .....	326
502. 2. Concurso de méritos .....	327
503. 3. Contratación directa .....	327
504. E) Escrito del contrato .....	327
505. F) Firma del contrato .....	328
506. G) Registro presupuestal .....	328
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 .....	330
511. L) Publicación del contrato .....	331
512. LL) Pago de impuestos .....	331

IV. *Contenido de los contratos*

513. A) Cláusulas comunes .....	331
514. B) Cláusulas especiales y obligatorias .....	331
515. 1. Caducidad .....	332
516. 2. Sujeción a las apropiaciones presupuestales .....	333
517. 3. Garantías .....	333
518. 4. Multas .....	333
519. 5. Cláusula penal pecuniaria .....	334
520. 6. Sujeción a la ley colombiana y renuncia a reclamación diplomática .....	334

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

521. A) Contratos de obras públicas .....	334
522. B) Contratos de consultoría .....	336
523. C) Contratos de suministro .....	337
524. D) Compraventa y permuta de bienes muebles .....	337
525. E) Compraventa y permuta de inmuebles .....	338
526. F) Contratos de arrendamiento .....	339
527. G) Contratos de prestación de servicios .....	339

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 la moneda metálica y billetes .....	341
533. M) Contratos de empréstito .....	342
534. N) Contratos de seguro .....	342

### 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

### VII. Nulidad de los contratos

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

### VIII. Responsabilidad contractual

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

## TÍTULO SEGUNDO

### 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
<i>Sec. I. Evolución histórica de la responsabilidad del Estado</i>	
550. Primera etapa: la irresponsabilidad .....	352
551. Segunda etapa: la responsabilidad .....	352
552. Tercera etapa: la responsabilidad creciente .....	353
<i>Sec. II. Responsabilidad del Estado colombiano</i>	
553. Evolución general .....	354
<i>I. Aplicación del derecho privado</i>	
554. A) Aplicación de la responsabilidad indirecta .....	355
555. B) Aplicación de la responsabilidad directa .....	356
<i>II. Etapa de transición</i>	
556. Explicación general .....	357
<i>III. Aplicación del derecho público</i>	
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
<i>Sec. I. Ampliaciones de la responsabilidad administrativa</i>	
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

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

566. Enunciado .....	364
567. A) Responsabilidad por el hecho de las leyes .....	365
568. B) Responsabilidad por la administración de justicia .....	366

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

569. Planteamiento del problema .....	367
570. Soluciones tradicionales .....	367
571. Crítica a las soluciones anteriores .....	368
572. A) Responsabilidad del funcionario frente a los administrados .....	368
573. B) Acumulación de responsabilidades del funcionario y de la administración .....	369
574. C) Responsabilidad del funcionario frente a la administración .....	369
575. Aplicación de esas soluciones en el derecho colombiano .....	370

## TÍTULO TERCERO

### 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 administrativos 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
Indices .....	419