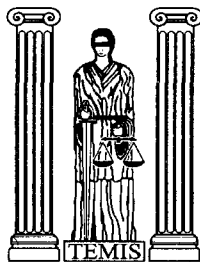


DIEGO YOUNES MORENO

Ex director de la función pública. Ex ministro de Trabajo y Seguridad Social. Ex presidente del Consejo de Estado. Profesor de la Maestría en Derecho Administrativo de la Universidad del Rosario.

CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

Séptima edición, actualizada



EDITORIAL TEMIS S. A.

Bogotá - Colombia

2004

ÍNDICE GENERAL

CAPÍTULO I

NOCIONES GENERALES

	PÁG.
I. Derecho y ciencia del derecho	1
II. Clasificación del derecho	1
III. Ramas del derecho público	1
1) Derecho constitucional	2
2) Derecho administrativo	2
3) Derecho penal	2
4) Derecho procesal	2
5) Derecho internacional público	2
6) Derecho de la hacienda pública	2
IV. Ramas del derecho privado	2
1) Derecho civil	2
2) Derecho comercial	3
3) Derecho internacional privado	3
4) Derecho del trabajo	3
V. Concepto de derecho administrativo	3
VI. Definición de administración pública	3
VII. Fuentes del derecho administrativo	4
1) La Constitución Política de 1991	4
2) La ley	4
3) Los decretos presidenciales	5
4) El Código Contencioso Administrativo	6
5) Los principios del derecho administrativo	7
a) Principio del interés general	7
b) Principio de la separación de poderes	7
c) Principio de legalidad	7
d) Principio de la descentralización	8
e) Principio de la moralidad	8
6) Los principios de la función administrativa	9
VIII. La jerarquía normativa	11
IX. Derecho administrativo y Estado social de derecho	11

CAPÍTULO II

**CONCEPTOS BÁSICOS
DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA**

	PÁG.
I. Formas de organización estatal	13
1) Estado unitario	13
2) Estado federal	13
3) El Estado colombiano	14
a) La rama legislativa	14
b) La rama ejecutiva	14
c) La rama judicial	15
d) Los órganos de control	15
e) La organización electoral	15
f) Entidades y organismos estatales autónomos sujetos a régimen especial	15
4) La descentralización administrativa	15
5) Modalidades de la descentralización	16
a) Descentralización territorial	16
b) Descentralización por servicios	16
c) Descentralización por colaboración	16
6) Descentralización, desconcentración y delegación	17
7) Marco jurídico de la delegación en Colombia	17
a) Desarrollo histórico	17
b) La delegación en la Constitución de 1991	19
c) Regulación legal de la delegación	19
d) La desconcentración administrativa	21
e) Principio de coordinación, como modalidad de la acción administrativa	21
II. Concepto de administración nacional	22
1) Definición	22
2) Integración de la rama ejecutiva	22
a) Del sector central	22
b) Del sector descentralizado por servicios	22
III. Las reformas administrativas	23
1) Concepto	23
2) La reforma administrativa de 1960	23
3) La reforma administrativa de 1968	24
4) Las reformas del período 1974-1982	24
5) Los cambios administrativos y fiscales de 1987	25
a) Generalidades de la reforma	26
b) Sector de agua potable y saneamiento ambiental	26

	PÁG.
c) Sector de la salud	27
d) Sector de la educación	27
e) Sector agropecuario	28
f) Sector de desarrollo urbano	28
g) Sector de obras públicas	29
h) Corporaciones autónomas regionales	29
i) Escuela Superior de Administración Pública	30
6) La reestructuración de los Ferrocarriles Nacionales	30
a) La crisis	30
b) Las causas	31
c) El redimensionamiento y la reestructuración	32
d) Las soluciones	32
7) La reestructuración de Puertos de Colombia	33
8) La reforma derivada del artículo 20 transitorio de la Constitución Política de 1991	34
a) La norma constitucional	34
b) La comisión	34
c) El desarrollo de la reforma	35
d) La reforma ante el Consejo de Estado	36
9) La reforma derivada de la ley 344 de 1996	38
a) Principales medidas de la reforma	39
IV. La ley 489 de 1998. Estatuto básico de organización y funcionamiento de la administración pública	40
1) Implicaciones de la ley 489	40
2) Creación, fusión, supresión y reestructuración de entidades y organismos nacionales	41
3) Las facultades extraordinarias del artículo 120 de la ley 489 de 1998	42
4) Desarrollos de la ley 489 en materia de reforma administrativa	43
V. La reforma con base en la ley 573 de 2000	43
VI. El Programa de Renovación de la Administración Pública y la ley 790 de 2002	43
1) Objetivo	43
a) Estado comunitario	43
b) Rediseño de la organización institucional pública	44
c) Destacar la legitimidad del Estado ante el ciudadano	44
2) La directiva presidencial 10 de 2002	44
3) La ley 790 de 2002	44
4) Desarrollos del programa	45
VII. Concepción sistemática de la administración	46
1) Los sistemas públicos	46
2) El sistema de las universidades estatales y oficiales	47
3) Sectores y sistemas administrativos en la ley 489	48

CAPÍTULO III

LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL

	PÁG.
I. Integración	49
II. El presidente de la república	49
1) Definición	49
2) Elección y período	49
3) El régimen presidencial colombiano	50
4) Clasificación de las funciones presidenciales	51
a) Jefe del Estado	52
b) Jefe del gobierno	52
c) Suprema autoridad administrativa	52
5) Los decretos presidenciales	53
a) Decretos-leyes o extraordinarios	53
b) Decretos legislativos	53
c) Decretos de emergencia económica	54
d) Decretos especiales	56
e) Decretos de planificación	56
f) Reglamentos constitucionales o autónomos	56
g) Decretos ejecutivos	56
h) Decretos reglamentarios	56
6) La Presidencia de la República	57
7) La responsabilidad presidencial	57
III. El vicepresidente	58
IV. Los ministros	58
1) Noción	58
2) Funciones	59
V. Los directores de departamento administrativo	59
1) Antecedentes de su creación	59
2) Funciones	60
3) Ejemplos de departamentos administrativos	60
VI. Las superintendencias sin personería jurídica	60
1) Definición, organización y funcionamiento	60
2) Creación	61
3) Características	61
4) Clasificación	61
5) Ejemplos de superintendencias	61
6) Funciones jurisdiccionales de las superintendencias	62
VII. Las unidades administrativas especiales sin personería jurídica	62

CAPÍTULO IV

LA ADMINISTRACIÓN DESCENTRALIZADA

	PÁG.
I. Generalidades	65
II. Los establecimientos públicos	65
1) Definición	65
2) Creación	66
3) Finalidad	66
4) Derecho aplicable	66
5) Atributos	66
a) La personería jurídica	66
b) La autonomía administrativa	66
c) Limitaciones a la autonomía	66
d) Patrimonio propio o capital independiente	67
6) Ejemplos de establecimientos públicos	67
III. Unidades administrativas especiales y superintendencias con perso- nería jurídica	67
1) Como entidades descentralizadas	67
IV. Empresas sociales del Estado	68
V. Empresas oficiales de servicios públicos	68
VI. Las empresas industriales y comerciales del Estado	68
1) Conforman la rama ejecutiva	68
2) Definición	69
3) Empresas industriales y comerciales del Estado	69
VII. Las sociedades de economía mixta	69
1) Definiciones legales	69
2) Su ubicación	69
3) La aprobación de sus reformas estatutarias	71
4) Ejemplos de sociedades de economía mixta	74
VIII. Las entidades descentralizadas indirectas	74
IX. Las comisiones de regulación	75
X. Entidades y organismos estatales sujetos a régimen especial	75
1) Las corporaciones autónomas regionales	75
2) Banco de la República	76
3) Comisión Nacional de Televisión	77
4) Entes universitarios autónomos	77
5) Entidades privadas con funciones públicas	78
6) Entes de naturaleza única	78
7) La Comisión Nacional del Servicio Civil	78

CAPÍTULO V
ORGANIZACIÓN TERRITORIAL

	PÁG.
I. Autonomía de las entidades territoriales	79
II. La autonomía territorial y la jurisprudencia constitucional: alcances y limitaciones	79
III. El departamento	80
1) Definición de departamento	81
2) Creación de nuevos departamentos	81
a) Competencia	81
b) Requisitos	81
3) Autonomía de la gestión departamental	81
a) Consagración constitucional	81
b) Elementos de la autonomía departamental	81
4) Categorización presupuestal de los departamentos	82
IV. La asamblea	82
1) Previsión constitucional	82
2) Sesiones y duración	82
3) Integración	83
4) Atribuciones de las asambleas	83
5) Remuneración y número de diputados	84
V. El gobernador	84
1) Carácter	84
2) Elección y período	84
3) Atribuciones	84
VI. Las regiones	86

CAPÍTULO VI

ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA MUNICIPAL

I. El municipio	87
1) Su importancia para la democracia	87
2) Definición de municipio	87
3) Principios de la gestión municipal	88
II. El concejo municipal	89
1) Definición	89
2) Integración	89
3) Calidades	89
4) Naturaleza	89
5) Período	90
6) Atribuciones de los concejos	90

	PÁG.
III. El alcalde popular	91
1) Definición	91
2) Elección	91
3) Calidades	91
4) Carácter	91
5) Atribuciones	91
IV. La contraloría municipal	92
V. El personero	93
1) Antecedentes	93
2) Elección	93
3) Funciones	93
VI. Áreas metropolitanas	93
1) Noción	93
2) Características	94
3) Tratamiento constitucional	95
4) Definición legal	95
VII. Asociaciones de municipios	96
1) Concepto	96
2) Marco jurídico	96
3) Órganos	97
VIII. Categorías de municipios	97
1) Fundamento	97
2) Categorización de municipios	97
IX. Juntas administradoras locales	98
1) Consagración constitucional	98
2) Funciones	99
3) Las juntas y la doctrina	99
X. Las provincias	100
1) Antecedentes	100
2) Consagración constitucional	100
XI. Régimen especial de los territorios indígenas	101
1) Consagración constitucional	101
2) Los consejos indígenas	101
3) Los recursos naturales	102
XII. Régimen especial de los distritos	102
XIII. La importancia de la ley 136 de 1994	103
XIV. La ley 617 de 2000 de ajuste fiscal	104
XV. La ley 715 de 2001 sobre competencias y recursos	104
1) Antecedentes	104
2) Objetivos generales de la ley 715 de 2001	105
XVI. Zonas de frontera	106

CAPÍTULO VII

EL DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ

	PÁG.
I. Generalidades	107
II. Órganos del Distrito Capital	108
1) El alcalde	108
a) Elección y carácter	108
b) Funciones	108
2) El concejo	109
a) Composición	109
b) Atribuciones	110
3) El personero	111
a) Definición	111
b) Funciones	111
4) El contralor	113
III. La organización administrativa del distrito capital	115
1) Sector central	115
a) Secretarías	115
b) Departamentos administrativos	115
c) Unidades asesoras	115
2) Sector descentralizado	115
a) Entidades descentralizadas distritales	115
3) Las localidades	115
a) Descentralización territorial	115

CAPÍTULO VIII

LA FUNCIÓN PÚBLICA

I. Generalidades	117
II. La clasificación de los empleos	117
III. Los servidores públicos	118
1) Servidores públicos de elección popular	118
2) Los empleados públicos (la modalidad estatutaria)	118
3) Los trabajadores oficiales (la modalidad contractual laboral)	119
4) Otras figuras	119
IV. La carrera administrativa	119
V. La Comisión Nacional del Servicio Civil	121
VI. Las carreras especiales	121
VII. El régimen salarial de la función pública	122
VIII. Régimen prestacional en el sector público	123
IX. El Código Disciplinario Único y la ética en la función pública	123

X. Las causales de retiro del servicio	124
XI. La protección laboral en la renovación del Estado	125
1) El reconocimiento económico para la rehabilitación profesional y técnica	125
2) La cotización a la entidad promotora de salud	126
3) El programa para el mejoramiento de competencias laborales ..	126
4) La protección especial	126
XII. Función pública en manos de particulares	125
1) Regulación constitucional y legal	125

CAPÍTULO IX

EL ACTO ADMINISTRATIVO

I. Generalidades	129
II. Definiciones de acto administrativo	131
1) Según los autores	131
2) Según la jurisprudencia	131
III. La noción de acto administrativo en el Código Contencioso Admi- nistrativo	132
IV. Elementos del acto administrativo	132
1) En la doctrina	132
2) En la jurisprudencia	133
V. Atributos del acto administrativo	134
1) La presunción de legalidad	134
2) Privilegio de la ejecución oficiosa	135
3) Privilegio de lo previo	135
4) Vocación jurisdiccional	135
VI. Criterios del acto administrativo	135
1) Criterio formal	136
2) Criterio material	136
a) Actos-reglas	136
b) Actos subjetivos	136
c) Acto condición	136
3) Predominio del criterio orgánico	137
VII. Clasificación de los actos administrativos	138
VIII. Publicación y notificación de los actos	140
1) La publicación	141
2) La notificación	141
a) Notificación personal	142
b) Notificación por edicto	142
c) Publicidad en el Diario Oficial	142
d) Requisitos de la notificación	142

	PÁG.
IX. Defensa del administrado frente a los actos administrativos	142
X. Los recursos administrativos o de la vía gubernativa	143
1) Definiciones	143
2) Los recursos previstos	143
3) Actos impugnables	143
4) Oportunidad para interponer recursos	144
5) Requisitos de los recursos	144
6) Efecto de la interposición de los recursos	144
7) El silencio administrativo	144
XI. La revocatoria directa	145
1) Noción	145
2) Causales	145
a) Cuando sea manifiesta la oposición del acto administrativo con la Constitución o la ley	145
b) Cuando el acto no esté conforme con el interés público o social o atente contra él	146
c) Cuando el acto cause agravio injustificado a una persona	146
3) Limitaciones	146
4) Modificaciones	146
XII. Los recursos jurisdiccionales	146
1) Acción de nulidad	147
2) Acción de nulidad y restablecimiento del derecho	147
3) Acción de reparación directa	147
4) Acción contenciosa-contractual	147
5) Acción de definición de competencias	148
6) Diferencia entre las acciones.	148
a) Titularidad de la acción	148
b) Efectos de la sentencia	148
c) Plazo para interponer la acción	148
d) Suspensión provisional	148
e) Caducidad de la suspensión	148
f) Coadyuvancia	148
g) Posibilidad de estatuir disposiciones nuevas	148
h) Desistimiento	149
XIII. Anulación de los actos administrativos	149
1) Definición	149
2) Causales	149
a) Violación de la ley	149
b) Incompetencia del funcionario	151
c) Trámite irregular del acto	151
d) Desviación de poder	153
e) Falsa motivación	155
XIV. La suspensión provisional de los actos administrativos	156

CAPÍTULO X

LA CONTRATACIÓN ESTATAL

	PÁG.
I. Historia y generalidades	157
1) Nueva denominación de los contratos	159
2) Cláusulas excepcionales	159
3) Principios de la contratación estatal	160
a) De transparencia	160
b) De economía	160
c) De responsabilidad	160
d) De mantenimiento de la ecuación contractual	160
e) La igualdad	160
4) Normas aplicables en la actuación administrativa	160
5) Entidades estatales	161
6) Servicios públicos	161
7) Servidores públicos	162
8) Inhabilidades para contratar	162
9) Incompatibilidades para contratar	163
10) Inhabilidades e incompatibilidades sobrevinientes	163
II. Competencia	164
III. Registro de proponentes	165
IV. Procedimiento licitatorio	165
1) Definición	165
2) Principios	165
3) Excepciones	166
4) Las etapas	167
a) La elaboración de estudios	167
b) La apertura de la licitación	167
c) Los avisos publicitarios	167
d) La audiencia informativa	168
e) La evaluación de la propuesta	168
f) La adjudicación	168
g) La suscripción del contrato	169
V. Contenido del contrato estatal	170
1) Estipulaciones	170
2) Anticipo	171
3) Adición	171
VI. Los principales contratos estatales	171
1) Contrato de obra	171
2) Contrato de consultoría	171
3) Contrato de prestación de servicios	171

	PÁG.
4) Contrato de concesión	172
5) Encargos fiduciarios y fiducia pública	172
VII. El perfeccionamiento del contrato	173
VIII. La ejecución del contrato	173
IX. La urgencia manifiesta	174
X. El control de la gestión contractual	175
1) Órganos que lo ejercen	175
2) El ministerio público	175
3) La Fiscalía General de la Nación	176
4) Las contralorías	176
5) La participación comunitaria	177
6) El control interno	177
7) La supresión de la revisión de legalidad	177
8) La objeción presidencial	177
XI. El decreto 1477 de 1995	179
XII. El registro de proponentes en las cámaras de comercio	180
1) Registro de proponentes	180
2) La clasificación	180
3) La calificación	181
4) El formulario	181
5) Alcance jurídico	181
6) Procesos ejecutivos derivados de contratos estatales	181
XIII. Novedades en materia de contratación estatal	183
1) El decreto 2170 de 2002	183
a) Generalidades	183
b) La participación ciudadana en la contratación estatal	183
c) La selección objetiva en la contratación directa	184
d) La contratación por medios electrónicos	184
e) Otras disposiciones	184
2) La directiva presidencial 12 de 2002	185
3) El Sistema de Información para la Vigilancia de la Contratación Estatal –SICE– el Catálogo Único de Bienes y Servicios –CUBS– y el Registro Único de Precios de Referencia –RUPR–	186
a) Creación	185
b) Organización y operación	186
c) Estructura del SICE	187
XIV. La ley 850 de 2003	187
1) Propósito	187
2) Alcances	188

CAPÍTULO XI
LOS SERVICIOS PÚBLICOS

	PÁG.
I. Noción de servicio público	189
II. La importancia de los servicios públicos en Colombia	189
III. Evolución jurídica del servicio público en Colombia	190
1) Planteamiento general	190
a) El período clásico	190
b) El período de crisis	191
c) El servicio público a partir de la Constitución de 1991	191
IV. El servicio público y los autores	192
V. Estatuto de los servicios públicos domiciliarios	193
1) Ley reguladora	193
2) La intervención del Estado	193
3) Los instrumentos de intervención estatal	194
4) Los derechos de los usuarios	194
5) La función social de la propiedad	195
6) La vigilancia del Estado en los servicios públicos	195
a) Las comisiones de regulación	196
b) La Superintendencia de Servicios Públicos	196
VI. Los servicios públicos esenciales	196
VII. La gestión de servicios públicos por particulares	197
1) Tratamiento constitucional y legal	197
2) Modalidades	197
a) Gestión privada integral	197
b) El arrendamiento	198
c) La concesión	198
d) La sociedad de economía mixta	198
e) Entidades privadas sin ánimo de lucro	198
f) Las cajas de compensación familiar	199
g) Las entidades de economía solidaria	200
3) La jurisprudencia	200
4) Régimen disciplinario	201

CAPÍTULO XII
POLICÍA ADMINISTRATIVA

I. Generalidades	203
II. La noción de policía según los tratadistas franceses	204
III. Según la doctrina iberoamericana	205

	PÁG.
IV. Poder de policía, función de policía y actividad policial	205
1) Poder de policía	206
2) Función de policía	206
3) Actividad de policía.....	206
V. La policía administrativa y la Corte Constitucional	207
1) El poder de policía	207
2) Competencias.....	208
a) Poder de policía principal.....	208
b) Poder de policía subsidiario	208
3) Función de policía	208
a) Definición	208
b) Competencias	208
4) Actividad de policía.....	208
a) Definición	208
b) Competencia	209
VI. De la noción restringida a la noción extensa de la policía adminis- trativa	209
1) En relación con el concepto que se tenga del Estado.....	209
2) Bienes jurídicos protegidos por la policía administrativa.....	210
VII. Los medios jurídicos de policía	210
1) De los reglamentos	211
a) Concepto.....	211
b) Clasificación	211
c) Principios	211
2) Los permisos	211
3) Las órdenes	212
4) El empleo de medios coercitivos.....	212
VIII. Código de Policía para la capital de la república	213

CAPÍTULO XIII

CONTROLES SOBRE LA ADMINISTRACIÓN SEGÚN LA CONSTITUCIÓN DE 1991

I. La Constitución, un sistema de controles	215
II. Los fundamentos del control	216
III. El control de la legalidad	218
1) El principio de la legalidad	218
2) Instituciones aseguradoras del principio	218
IV. El control constitucional	218
1) Noción.....	218

	PÁG.
2) La jurisdicción de la Corte Constitucional	219
a) Por la vía de acción	220
b) Por vía automática	221
3) La jurisdicción constitucional del Consejo de Estado	221
4) La jurisdicción contencioso administrativa	221
a) Importancia	221
b) Objeto	221
c) Antecedentes del Consejo de Estado	222
d) Organización del Consejo de Estado	222
e) Tribunales administrativos	226
f) Juzgados administrativos	227
5) Las acciones contencioso-administrativas	227
a) Acción de nulidad	227
b) Acción de restablecimiento del derecho	227
c) Acción de reparación directa	228
d) Acción contenciosa contractual	228
e) Acción de definición de competencias	228
6) Las acciones derivadas de la Carta de 1991	228
a) La acción de tutela. Consagración constitucional	228
b) La acción de cumplimiento	230
c) La acción de pérdida de investidura	231
d) La acción de repetición	231
e) Las acciones populares y de grupo	231
V. El control político	232
1) Control legislativo	232
2) Control de opinión pública	233
a) Definición	233
b) Control de opinión y libertades públicas	234
c) Derecho a la información y opinión pública	234
d) La publicidad y la información en la legislación nacional	234
e) La ley 57 de 1985	235
VI. El control del ministerio público	236
1) Ideas generales	236
2) Definiciones	236
3) Funciones del ministerio público en la Carta de 1991	236
a) Participación en la defensa de la integridad constitucional	236
b) Vigilancia sobre la administración pública	237
c) Defensa de la sociedad	238
d) Defensa del orden jurídico	238
4) Integración y funcionarios del ministerio público	238
5) Procurador general de la nación	238
a) Elección	238

	PÁG.
b) Calidades	238
c) Funciones	238
6) Organización de la Procuraduría General de la Nación	240
7) La Defensoría del Pueblo	240
VII. El control administrativo	240
1) Noción	240
2) Control jerárquico	241
3) Control de tutela	241
4) Control presupuestal	242
5) Control interno	242
VIII. El control interno. Desarrollo legislativo	242
1) La ley 87 de 1993	242
a) Definición	242
b) Principios	243
c) Objetivos	243
IX. El control fiscal	243
1) Finalidad	243
2) Noción de gestión fiscal	244
3) Historia de la Contraloría General de la República	244
4) La vigilancia de la gestión fiscal	246
5) El contralor general de la república	246
a) Elección	246
b) Calidades	246
c) Atribuciones del contralor	247
6) La Contraloría General de la República	248
X. La pluralidad de los controles	248
XI. Clasificación de los controles	250

CAPÍTULO XIV

LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO

I. Conceptos básicos sobre responsabilidad	253
1) Su noción	253
2) Su consagración en la Constitución de 1991	253
3) Su origen	254
4) Su fundamento	254
II. La evolución de la responsabilidad estatal	254
1) Período de la irresponsabilidad estatal	254
2) Período de la responsabilidad estatal	255
3) Proceso de extensión de la responsabilidad	256
III. La responsabilidad del Estado en Colombia	256

	PÁG.
IV. La jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia	257
1) La responsabilidad indirecta	257
2) La responsabilidad directa	258
3) La falta o falla del servicio	258
V. La jurisprudencia del Consejo de Estado	259
1) La autonomía de la responsabilidad estatal	259
2) La falla del servicio	260
a) Fundamento	260
b) Presupuestos	261
3) La responsabilidad sin culpa	262
4) La igualdad ante las cargas públicas	262
5) La responsabilidad estatal con estatuto propio	264
6) La falla presunta del servicio por actividades peligrosas	264
7) El artículo 90 de la Constitución Política y la responsabilidad del Estado	264
8) La ley estatutaria y el error judicial	266
9) El caso del Palacio de Justicia	267
VI. La acción de repetición	269
1) Naturaleza de la acción de repetición	270
2) Sobre el dolo y la culpa grave, y la prueba de los mismos	270
3) Sobre el debido proceso en estos casos	271
4) La constitucionalidad de las presunciones	271
Bibliografía	273