

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. Ex consejero de Estado.

DERECHO ADMINISTRATIVO

GENERAL Y COLOMBIANO

*Decimocuarta edición,
revisada, ampliada y puesta al día*



EDITORIAL TEMIS S. A.

Bogotá - Colombia

2005

ÍNDICE GENERAL

INTRODUCCIÓN GENERAL

	PÁG.
1. Importancia del derecho administrativo	1
2. Relación del derecho administrativo colombiano con el de otros países	2
3. Contenido del derecho administrativo	3
4. Plan de la obra	5
5. Bibliografía general	6
A. Obras generales	6
B. Revistas	10
C. Jurisprudencia	10
D. Textos legales y documentos oficiales	11
E. Páginas en internet	12

CAPÍTULO PRELIMINAR

ASPECTOS FUNDAMENTALES RELATIVOS AL DERECHO ADMINISTRATIVO

6. Contenido del capítulo	13
---------------------------------	----

Sección I. *Noción de derecho administrativo*

I. *La administración*

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

II. *El derecho administrativo*

16. Administración y derecho	16
------------------------------------	----

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

Sección II. Origen y estado actual del derecho administrativo

I. En Francia

25. A) Época de la monarquía	21
26. B) Época de la Revolución francesa	22
27. C) Evolución posterior	23
28. 1ª) El derecho administrativo definido por la noción de “poder público”	25
29. 2ª) El derecho administrativo definido por la noción de “servicio público”	26
30. 3ª) Crisis de la noción de servicio público y búsqueda de nuevos criterios	27

II. En Colombia

31. A) Adopción del ejemplo francés	28
32. B) El siglo XIX	29
33. C) La Constitución de 1886	29
34. D) El siglo XX	29

Sección III. Relaciones del derecho administrativo con otras ramas del derecho

35. A) Con el derecho constitucional	31
36. B) Con el derecho internacional	32
37. C) Con el derecho civil	33
38. D) Con el derecho comercial	33
39. E) Con el derecho laboral	34
40. F) Con el derecho penal	34
41. G) Con el derecho procesal	35

Sección IV. Fuentes del derecho administrativo

I. La ley

42. El derecho administrativo colombiano es legislado	35
43. A) La Constitución Política	35

44. B) Los actos del Congreso	36
45. C) Los decretos del presidente de la república	36
46. D) Los actos de las demás autoridades administrativas	37

II. *La jurisprudencia*

47. A) En el derecho administrativo francés	37
48. B) En el derecho administrativo colombiano	37

III. *La doctrina*

49. Importancia relativa	38
--------------------------------	----

PARTE PRIMERA

LA ADMINISTRACIÓN

50. Presentación y plan	39
-------------------------------	----

TÍTULO PRIMERO

LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

51. Ideas generales	41
---------------------------	----

CAPÍTULO I

FUNDAMENTOS DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

52. Explicación inicial	43
-------------------------------	----

Sección I. *Las personas jurídicas públicas*

53. A) Noción de persona	43
54. B) Clases de personas	43
55. C) Las personas en el derecho administrativo	44
56. D) Personas jurídicas privadas y públicas	44
57. E) Enumeración de las personas jurídicas públicas en Colombia	45

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

58. Presentación del problema	46
-------------------------------------	----

I. *El Estado federal*

	PÁG.
59. A) Noción y ejemplos	49
60. B) Características	49

II. *El Estado unitario*

61. Noción y ejemplos	50
62. A) La centralización	51
63. B) La desconcentración	52
64. Desconcentración territorial y simplemente jerárquica o funcional	52
65. C) La delegación	53
66. D) La descentralización	55
67. Descentralización administrativa	56
68. 1. Descentralización territorial	56
a) Noción y fundamentos	56
69. b) Elementos	56
70. 2. Descentralización especializada o por servicios	58
a) Noción y fundamentos	58
71. b) Elementos	58
72. 3. Descentralización por colaboración	59
73. E) Centralización política y descentralización administrativa	62
74. 1. Fundamento y noción	62
75. 2. Expresión práctica	62
76. F) Controles en los sistemas de centralización y descentralización	63
77. 1. Control jerárquico	64
a) Noción	64
78. b) Procedimientos de control jerárquico	64
79. 1) Control sobre las personas de los funcionarios	64
80. 2) Control sobre los actos de los funcionarios	64
81. 2. Control de tutela	65
a) Noción	65
82. b) Las autoridades de tutela	65
83. c) Procedimientos de tutela	65
84. 1) Control sobre las personas de los funcionarios	65
85. 2) Control sobre los actos o la actividad de las entidades descentralizadas	66

CAPÍTULO II

LA ADMINISTRACIÓN NACIONAL

86. Esquema general	69
87. Integración de la rama ejecutiva nacional	69
88. Integración de la administración pública	70

Sección I. *Los organismos principales*

	PÁG.
89. Enumeración.....	71

I. Presidencia de la República

90. A) Organización	71
91. B) Preeminencia del presidente de la república	72
92. C) Funciones del presidente de la república	72
93. 1. Funciones como jefe de Estado, jefe del gobierno y suprema autoridad administrativa	73
94. 2. Funciones en relación con el Congreso	75
95. 3. Funciones en relación con la rama judicial	76
96. 4. Clasificación de las funciones administrativas del presidente	76
97. a) Ejecutar las leyes	76
98. b) Ejercer la potestad reglamentaria	78
99. c) Conservar el orden público	79
100. d) Nombrar funcionarios	79
101. e) Organizar la vida administrativa	80
102. f) Funciones de inspección y vigilancia	80
103. 5. Otra posible clasificación de las funciones del presidente	81
104. a) Funciones legislativas	82
105. b) Funciones administrativas	82
106. D. La Vicepresidencia de la República	83
107. A) Concepto e importancia	83
108. B) Enumeración de los ministerios	83
109. C) Organización	84
110. D) Funciones	84
111. 1. Funciones de los ministerios	85
112. a) Generales	85
113. b) Específicas	86
114. 2. Funciones de los ministros	86
115. a) Políticas	86
116. b) Administrativas	87
117. 1) Generales	87
118. 2) Específicas	87
119. 3) Otra clasificación	88

III. Los departamentos administrativos

120. A) Origen, concepto e importancia	89
121. B) Enumeración de los departamentos administrativos	90
122. C) Organización	90
123. D) Funciones	90
124. 1. Funciones de los departamentos administrativos	90
125. 2. Funciones de los directores	91

Sección II. *Los organismos adscritos*

	PÁG.
126. Enumeración	91

I. *Las superintendencias*

127. A) Concepto	91
128. B) Enumeración de las superintendencias	92
129. C) Organización	92
130. D) Funciones	93

II. *Los establecimientos públicos*

131. A) Ideas generales	93
132. B) Ejemplos de establecimientos públicos	94
133. C) Noción de establecimiento público	94
134. 1. Evolución	94
135. a) En Francia	95
136. b) En Colombia	95
137. 2. Definición	97
138. 3. Elementos de la noción	97
139. a) Creación o autorización legal	97
140. b) Atribución de funciones administrativas	97
141. c) Personería jurídica	98
142. d) Autonomía administrativa.	98
143. e) Patrimonio público y autonomía financiera	100
144. f) Control por el poder central	101
145. g) Aplicación del derecho público	102
146. D) Organización de los establecimientos públicos	102
147. 1. Dirección	102
148. a) Junta o consejo directivo	103
149. b) Gerente, director o presidente	103
150. 2. Otras unidades de estructura interna	104
151. 3. Organización regional	104
152. E) Funciones de los establecimientos públicos	104
153. 1. Funciones del consejo directivo	105
154. 2. Funciones de los gerentes, directores o presidentes	105
155. 3. Delegación de funciones	106
156. F) Proliferación de establecimientos públicos	106
157. 1. Fundamentos de la proliferación	106
158. 2. Críticas a la proliferación	107

III. *Las unidades administrativas especiales*

159. A) Concepto	107
------------------------	-----

160. B) Ejemplos de unidades administrativas especiales	108
161. C) Organización	108
162. D) Funciones	109

IV. *Los consejos y comisiones*

163. A) Los consejos superiores de la administración	109
164. B) Las comisiones intersectoriales	110
165. C) El consejo de ministros	110

Sección III. *Los organismos vinculados*

166. Enumeración y explicación previa	111
---	-----

I. *Las empresas industriales y comerciales del Estado*

167. A) Noción de empresa industrial y comercial del Estado	111
168. 1. Definición	111
169. 2. Ejemplos	111
170. 3. Elementos de la noción	112
171. a) Creación o autorización legal	112
172. b) Atribución de funciones industriales o comerciales	112
173. c) Personería jurídica	113
174. d) Autonomía administrativa	113
175. e) Capital público y autonomía financiera	114
176. f) Control por parte del poder central	114
177. g) Aplicación del derecho privado	115
178. B) Organización de las empresas	116
179. 1. Junta directiva	116
180. 2. Funciones de las juntas directivas	116
181. 3. Gerente o presidente	117
182. C) Funciones de las empresas	117

II. *Las sociedades de economía mixta*

183. A) Noción de sociedad de economía mixta	117
184. 1. Definición	117
185. 2. Ejemplos	118
186. 3. Elementos de la noción	119
187. a) Autorización legal y creación contractual	119
188. b) Atribución de funciones industriales o comerciales	119
189. c) Personería jurídica	119
190. d) Autonomía administrativa	119
191. e) Capital público y privado y autonomía financiera	120
192. f) Control por parte del poder central	122
193. g) Aplicación del derecho privado	123

	PÁG.
194. B) Organización de las sociedades de economía mixta	125
195. C) Funciones de las sociedades de economía mixta	126

Sección IV. Las entidades descentralizadas indirectas

196. Nociones generales	126
197. A) Asociaciones de empresas industriales y comerciales del Estado	128
198. B) Asociaciones entre entidades públicas	129
199. C) Asociaciones y fundaciones de participación mixta	129

Sección V. Las entidades de régimen o carácter especial

200. Explicación inicial	130
201. A) Las entidades de régimen o carácter especial de origen constitucional .	132
202. 1. El Banco de la República	133
203. 2. Los entes universitarios autónomos	134
204. 3. Las corporaciones autónomas regionales	134
205. 4. La Comisión Nacional de Televisión	136
206. 5. La Comisión Nacional del Servicio Civil	136
207. B) Las entidades de régimen o carácter especial de origen legal	137
208. 1. Las empresas sociales del Estado	137
209. 2. Las empresas oficiales de servicios públicos domiciliarios	138
210. 3. Los institutos científicos y tecnológicos	139
211. 4. Las instituciones financieras nacionalizadas	140
212. 5. El Fondo de Garantías de Instituciones Financieras	140
213. 6. El Fondo de Garantías de Entidades Cooperativas	141

CAPÍTULO III

LA ADMINISTRACIÓN SECCIONAL Y LOCAL

214. Esquema general	142
215. Aspectos generales	142

Sección I. Los departamentos

I. Nociones generales

216. A) Normas aplicables	143
217. B) Creación	143
218. C) Funciones	144
219. D) Bienes departamentales	145
220. E) Diversas categorías de departamentos	146
221. F) Asociación de departamentos	147
222. G) Organización	148

II. La asamblea departamental

	PÁG.
223. A) Integración	148
224. B) Calidades	148
225. C) Remuneración	148
226. D) Inhabilidades	148
227. E) Incompatibilidades	149
228. F) Funciones	150
229. G) Sesiones	152

III. El gobernador

230. A) lección	152
231. B) Calidades	153
232. C) Inhabilidades	153
233. D) Incompatibilidades del gobernador	154
234. E) Funciones	155
235. F) Actos de los gobernadores	157

Sección II. Las regiones

236. Comentarios generales	157
----------------------------------	-----

Sección III. Los municipios

I. Nociones generales

237. A) Normas aplicables y definición	157
238. B) Creación	158
239. C) Funciones	159
240. D) Organización	160
241. 1. Órganos principales	160
242. 2. La personería municipal	161
243. 3. La Contraloría municipal	161
244. 4. Las comunas, corregimientos, juntas administradoras locales y corregidores	162
245. 5. Las inspecciones de policía	162
246. E) Diversas categorías de municipios	163

II. El concejo municipal

247. A) Integración	164
248. B) Calidades	164
249. C) Honorarios	164

	PÁG.
250. D) Inhabilidades	165
251. E) Incompatibilidades	165
252. F) Funciones	166

III. *El alcalde*

253. Régimen constitucional y legal	167
254. 1. Calidades	167
255. 2. Posesión	168
256. 3. Inhabilidades	168
257. 4. Incompatibilidades	169
258. 5. Prohibiciones	169
259. 6. Faltas absolutas y temporales	169
260. 7. Causales de destitución	170
261. 8. Vacancia por abandono del cargo	170
262. 9. Causales de suspensión	170
263. 10. Revocatoria del mandato	171
264. 11. Formas de llenar las faltas del alcalde	171
265. 12. Revisión de los actos de los alcaldes	172
266. 13. Régimen laboral de los alcaldes	173
267. 14. Funciones de los alcaldes	174

Sección IV. *Las provincias*

268. Aspectos generales	175
-------------------------------	-----

Sección V. *Los distritos*

269. Enumeración	176
270. A) El Distrito Capital de Bogotá	176
271. 1. Evolución histórica	176
272. 2. Régimen actual	177
273. 3. Organización	179
274. 4. El concejo distrital	179
275. 5. El alcalde mayor	181
276. 6. Otras dependencias distritales	183
277. B) El Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, el Distrito Cultural, Turístico e Histórico de Santa Marta y el Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla	184

Sección VI. *Las áreas metropolitanas*

278. A) Nociones generales	186
279. B) Creación	188
280. C) Organización	190
281. D) Funciones	190
a) De planeación	190

b) De obras públicas y vivienda	191
c) Sobre recursos naturales, manejo y conservación del ambiente	191
d) Sobre prestación de servicios públicos	191
e) Sobre valorización	191
f) De orden fiscal	191
g) De orden administrativo	192
282. Régimen patrimonial	193

Sección VII. *Las asociaciones de municipios*

283. A) Aspectos generales	194
284. B) Conformación y funcionamiento	195
285. C) Organización	195

Sección VIII. *Los territorios indígenas*

286. Aspectos generales	196
-------------------------------	-----

Sección IX. *Las entidades descentralizadas locales*

287. Comentarios generales	197
----------------------------------	-----

TÍTULO SEGUNDO

LOS MEDIOS DE ACCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN

288. Presentación	199
-------------------------	-----

CAPÍTULO I

LA FUNCIÓN PÚBLICA

289. Introducción	201
-------------------------	-----

Sección I. *Nociones generales*

290. Fundamento del régimen de la función pública	202
291. Evolución del régimen de la función pública en Colombia	202
292. A) El régimen tradicional	202
293. B) La distinción de las diversas clases de empleados	202
294. C) La carrera administrativa	203

Sección II. *Las diversas vinculaciones con el Estado*

295. Enunciado	205
----------------------	-----

I. *Los servidores públicos*

	PÁG.
296. Diversas clases de servidores y de regímenes jurídicos	205
297. A) Empleados públicos	207
298. B) Trabajadores oficiales	208
299. C) Anotación especial	210

II. *Otras clases de vinculaciones*

300. A) Los contratistas de la administración	211
301. B) Los miembros de juntas, consejos o comisiones	211
302. C) Los auxiliares de la administración	212
303. D) Los empleados de carácter temporal	212

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

304. Presentación	212
305. A) El ingreso al servicio	212
306. B) La permanencia en el servicio	214
307. C) El retiro del servicio	215
308. D) Régimen prestacional	215

CAPÍTULO II

EL PATRIMONIO PÚBLICO

309. Introducción	217
-------------------------	-----

Sección I. *Nociones generales*

310. Conceptos básicos del patrimonio público	218
311. A) El dominio eminente	218
312. B) El dominio público	219
313. C) El dominio privado del Estado	220

Sección II. *El patrimonio público en Colombia*

314. Clases de bienes	221
-----------------------------	-----

I. *El territorio*

315. A) Fundamento legal	221
316. B) Noción	221
317. C) Régimen jurídico	222

II. *Los bienes de uso público*

	PÁG.
318. A) Fundamento legal	223
319. B) Noción	223
320. C) Principales bienes de uso público	224
321. D) Régimen jurídico	227

III. *Los bienes fiscales*

322. A) Fundamento legal	228
323. B) Noción	228
324. C) Principales bienes fiscales	228
325. D) Régimen jurídico	230

PARTE SEGUNDA

LA ACTIVIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN

NOCIONES PREVIAS

327. A) Mecanismos jurídicos de actuación de la administración	235
328. 1. Los actos administrativos	235
329. 2. Los hechos administrativos	236
330. 3. Las operaciones administrativas	237
331. 4. Las vías de hecho	237
332. 5. Las omisiones administrativas	238
333. Posición del Código Contencioso Administrativo	239
334. B) Plan a desarrollar	239

TÍTULO PRIMERO

ACTOS DE LA ADMINISTRACIÓN

335. Ideas generales y plan	241
-----------------------------------	-----

CAPÍTULO I

TEORÍA GENERAL DEL ACTO ADMINISTRATIVO
Y DE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA

336. Introducción	243
-------------------------	-----

Sección I. Criterios posibles para calificar las funciones y los actos

337. Enunciado	243
----------------------	-----

I. *Criterios clásicos*

	PÁG.
338. A) Punto de vista orgánico o formal	243
339. B) Punto de vista material	244
340. A) Punto de vista funcional o jurisdiccional	245

II. *Otros criterios*

341. B) Punto de vista jerárquico	247
---	-----

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

342. A) Aplicación del punto de vista orgánico o formal	249
343. B) Aplicación del punto de vista material	250
344. C) Aplicación del punto de vista funcional o jurisdiccional	252
345. D) Aplicación del punto de vista jerárquico	255
346. Conclusión del capítulo	256

CAPÍTULO II

CLASIFICACIÓN DE LOS ACTOS
DE LA ADMINISTRACIÓN

347. Diferentes clasificaciones	257
348. A) Desde el punto de vista del poder utilizado para su expedición	257
349. B) Desde el punto de vista de la vinculación con el servicio público	258
350. C) Desde el punto de vista del contenido	258
351. D) Desde el punto de vista de las voluntades que intervienen en su elaboración	259
352. E) Desde el punto de vista de la mayor o menor amplitud de la competencia	259
353. F) Desde el punto de vista del procedimiento	260
354. G) Desde el punto de vista del ámbito de aplicación	260
355. H) Desde el punto de vista de su relación con la decisión	261
356. I) Desde el punto de vista de la afectación de la esfera jurídica del destinatario del acto	261
357. J) Desde el punto de vista de la jerarquía	261

CAPÍTULO III

EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD

358. Noción e ideas generales	262
-------------------------------------	-----

Sección I. *Las fuentes de la legalidad y su jerarquía*

359. A) Consagración de la jerarquía	263
360. B) Expresión práctica de la jerarquía normativa en el derecho colombiano	264
361. C) Precisiones	264

Sección II. *El control de la legalidad*

	PÁG.
362. Justificación del control	266
363. Causales de ilegalidad	267
364. A) Incompetencia	267
365. B) Vicios de forma y procedimiento	267
366. C) Desvío o desviación de poder	268
367. D) Ilegalidad en cuanto al objeto	269
368. E) Falsa motivación	270
369. Mecanismos de control	271

I. *Vía gubernativa*

370. A) Concepto y normas aplicables	271
371. B) Observaciones generales	271
372. C) Procedimiento de la vía gubernativa	272
373. 1. Recursos	272
374. 2. Agotamiento de la vía gubernativa	273

II. *Vía jurisdiccional o vía de acción*

375. A) Concepto	274
376. B) Acciones que proceden	274
377. 1. Acción de nulidad	274
378. 2. Acción de nulidad y restablecimiento del derecho	276
379. 3. Acción de reparación directa	277
380. 4. Acciones contractuales	277
381. 5. Acción de definición de competencias administrativas	278
382. 6. Otras acciones	278

III. *Control automático*

383. A) Concepto	280
384. B) Casos de control automático	280
385. 1. Control de actos de carácter legislativo	280
386. 2. Control de actos administrativos	281

IV. *Vía de excepción*

387. A) Presunción de legalidad	281
388. B) Justificación y concepto de la vía de excepción	281
389. C) Fundamento legal	282
390. D) Características	282
391. 1. No tiene un procedimiento especial	282
392. 2. Puede darse dentro de un procedimiento jurisdiccional o administrativo	282

	PÁG.
393. 3. Puede aplicarse de oficio o a solicitud de parte	284
394. 4. Solo produce efectos relativos	284
395. 5. Puede aplicarse en cualquier tiempo	284

V. Revocación directa de los actos administrativos

396. A) Concepto	285
397. B) Causales de revocación	285
398. C) Funcionario competente	285
399. D) Actos revocables	286
400. E) Procedimiento de revocación	286
401. F) Características	287
a) Puede hacerse de oficio o a solicitud de parte	287
b) Término para revocar	287
c) Efectos de la revocación	287

CAPÍTULO IV

LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS UNILATERALES

402. Ideas generales	289
----------------------------	-----

Sección I. Etapas del acto administrativo unilateral

403. Enunciado	289
----------------------	-----

I. Nacimiento del acto administrativo

404. Requisitos para el nacimiento del acto	289
405. A) La competencia	290
406. 1. La competencia "ratione materiae"	290
407. 2. La competencia "ratione loci"	290
408. 3. La competencia "ratione temporis"	291
409. Delegación de competencia	292
410. B) Los procedimientos	292
411. 1. Procedimiento para la expedición de actos como conclusión de actuaciones administrativas iniciadas de oficio	293
412. 2. Procedimiento para la expedición de actos como conclusión del derecho de petición	293
413. 3. Procedimientos contradictorios	296
414. 4. Procedimientos de publicidad	297
415. a) Publicación de actos generales	297
416. b) Notificación de actos individuales	299
417. 5. Procedimientos consultivos	300
418. a) Consulta facultativa	301

	PÁG.
419. b) Consulta obligatoria no imperativa	301
420. c) Consulta obligatoria imperativa	301
421. C) Las formalidades	301
422. 1. Concepción amplia del derecho colombiano	302
423. 2. Forma tradicional de presentación de los actos	302

II. Efectos del acto administrativo unilateral

424. A) Efecto general	303
425. B) La modificación unilateral del ordenamiento jurídico	303
426. C) El privilegio de la decisión previa	303
427. D) La ejecución de oficio	304

III. Desaparición del acto administrativo unilateral

428. A) Desaparición por causales emanadas de la voluntad de la administración	306
429. B) Desaparición por causales extrañas a la voluntad de la administración	306
430. C) Posición del Código Contencioso Administrativo	307

Sección II. Principales actos de las autoridades administrativas

431. Clases de actos	307
A) Actos de carácter legislativo	308
432. Ideas generales	308

I. Actos legislativos dictados en casos de crisis

433. Enunciado	308
434. A) Decretos legislativos de estado de guerra exterior	309
435. 1. Decretos de declaración del estado de guerra exterior y de restablecimiento de la normalidad	309
436. a) Condiciones de expedición	309
437. b) Control	310
438. c) Naturaleza jurídica	313
439. 2. Decretos dictados durante el estado de guerra exterior	314
440. a) Condiciones de expedición	314
441. b) Control	315
442. c) Naturaleza jurídica	317
443. B) Decretos legislativos de estado de conmoción interior	317
444. 1. Decretos de declaración, de prórroga y de levantamiento del estado de conmoción interior	317
445. a) Condiciones de expedición	318
446. b) Control	319
447. c) Naturaleza jurídica	320
448. 2. Decretos dictados durante el estado de conmoción interior	320

	PÁG.
449. a) Condiciones de expedición	320
450. b) Control	322
451. c) Naturaleza jurídica	322
452. C) Decretos legislativos de estado de emergencia	322
453. 1. Decretos de declaración del estado de emergencia	323
454. a) Condiciones de expedición	323
455. b) Control	324
456. c) Naturaleza jurídica	325
457. 2. Decretos dictados durante el estado de emergencia	325
458. a) Condiciones de expedición	326
459. b) Control	327
460. c) Naturaleza jurídica	328

II. Actos legislativos dictados independientemente de las crisis

461. Enunciado	328
462. A) Decretos-leyes o decretos extraordinarios	328
463. 1. Fundamento práctico y jurídico de los decretos-leyes	329
464. 2. Condiciones de expedición	330
465. 3. Control	331
a) Control jurisdiccional	331
b) Control político	331
466. 4. Naturaleza jurídica	332
467. B) Decretos de planeación o planificación	333
468. 1. Condiciones de expedición	334
a) Condiciones de forma y de procedimiento	334
b) Condiciones de fondo	335
469. 2. Control	335
a) Control jurisdiccional	335
b) Control político	335
470. 3. Naturaleza jurídica	336
471. Ideas generales	336

I. Actos administrativos nacionales

472. Enunciado	336
473. A) Decretos constitucionales	337
474. 1. Reparto de competencias entre el legislativo y el ejecutivo	338
475. 2. Las condiciones de expedición	341
a) Condiciones de forma y de procedimiento	341
b) Condiciones de fondo	341
476. 3. Control	341
a) Control jurisdiccional	341
b) Control político	342
477. 4. Naturaleza jurídica	343

	PÁG.
478. B) Decretos reglamentarios y ejecutivos de la ley	344
479. 1. Condiciones de expedición	345
a) Condiciones de forma y de procedimiento	345
b) Condiciones de fondo	346
480. Ampliación jurisprudencial de la potestad reglamentaria	347
481. 1º) Reglamentación de los códigos	348
482. 2º) Ampliación de la potestad reglamentaria en virtud de la extensión de la ley reglamentada	348
483. 3º) Ampliación de la potestad reglamentaria en razón de los límites impuestos por la Constitución al legislador	349
484. 4º) Ampliación de la potestad reglamentaria consagrada por la reforma constitucional de 1968 y ratificada por la Constitución de 1991	349
485. 2. Control	351
a) Control administrativo	351
b) Control jurisdiccional	351
c) Control político	351
486. 3. Naturaleza jurídica	352
487. C) Actos de las autoridades administrativas nacionales diferentes del presidente de la república	352
488. 1. Condiciones de expedición	353
a) Condiciones de forma y de procedimiento	353
b) Condiciones de fondo	353
489. 2. Control	354
a) Control jerárquico	354
b) Control de tutela	355
c) Control presupuestal	356
d) Control fiscal	356
e) Control político	356
f) Control jurisdiccional	357
490. 3. Naturaleza jurídica	357

II. Actos administrativos seccionales y locales

491. Enunciado	358
492. A) Actos de las autoridades departamentales	358
493. 1. Actos de las asambleas departamentales	358
494. a) Condiciones de expedición	359
495. b) Control	360
496. c) Naturaleza jurídica	361
497. 2. Actos de los gobernadores	362
498. a) Condiciones de expedición	362
499. b) Control	363
500. c) Naturaleza jurídica	364
501. B) Actos de las autoridades municipales	365
502. 1. Actos de los concejos municipales	365

	PÁG.
503. a) Condiciones de expedición	365
504. b) Control	367
505. c) Naturaleza jurídica	368
506. 2. Actos de los alcaldes	368
507. a) Condiciones de expedición	368
508. b) Control	369
509. c) Naturaleza jurídica	370

TÍTULO SEGUNDO

LOS CONTRATOS ESTATALES

510. Ideas generales	373
----------------------------	-----

CAPÍTULO I

LA NOCIÓN DE CONTRATO ADMINISTRATIVO

511. Introducción	375
-------------------------	-----

Sección I. Criterios tradicionales de distinción

512. Enunciado	375
513. A) Criterio legal	376
514. B) Criterio jurisprudencial	376
515. 1. Partes del contrato	376
516. 2. Objeto del contrato	376
517. 3. Cláusulas del contrato	377
518. C) Conclusión	377

Sección II. Aplicación de los criterios en Colombia

519. A) Evolución del problema	377
520. B) Solución actual	380
521. C) Análisis de la solución colombiana	381
522. D) Los contratos estatales son contratos administrativos	382

CAPÍTULO II

RÉGIMEN LEGAL DE LOS CONTRATOS ESTATALES

523. Introducción	385
-------------------------	-----

Sección I. Campo de aplicación del estatuto

524. A) Desde el punto de vista de los sujetos	386
--	-----

525.	1. Aplicación a las entidades públicas o estatales	386
526.	2. Aplicación a las personas privadas	388
527.	a) Capacidad contractual	388
528.	b) El consorcio	388
529.	c) La unión temporal	389
530.	d) Disposiciones comunes al consorcio y la unión temporal	389
531.	e) Duración de las personas jurídicas para contratar	389
532.	f) Inhabilidades e incompatibilidades	389
533.	g) Excepciones a las inhabilidades e incompatibilidades	392
534.	h) Consecuencias de las inhabilidades e incompatibilidades	392
535.	B) Desde el punto de vista del objeto	393

Sección II. Principios de la contratación estatal

536.	Enumeración y comentarios generales	394
537.	A) Principio de transparencia	395
538.	B) Principio de economía	396
539.	C) Principio de responsabilidad	399
540.	D) Principio de la ecuación contractual o del equilibrio económico financiero del contrato	400
541.	1. El incumplimiento del contrato	401
542.	2. La teoría del hecho del príncipe	401
543.	3. La teoría de la imprevisión	402
544.	4. Las sujeciones materiales imprevistas	402
545.	E) Principio de interpretación de la contratación estatal	402
546.	F) Principio de la selección objetiva	403
547.	Requisitos para la celebración, perfeccionamiento y ejecución	403

Sección III. Celebración de los contratos

548.	A) Autorización legal	404
549.	B) Registro previo de los proponentes	405
550.	C) Selección o escogencia del contratista	407
551.	1. Licitación	407
552.	a) Estudio previo	408
553.	b) Orden de apertura de la licitación	408
554.	c) Elaboración del pliego de condiciones	408
555.	d) Invitación pública a participar en la licitación	09
556.	e) Plazo de la licitación	409
557.	f) Aclaraciones y modificaciones de los pliegos	410
558.	g) Estudio de las propuestas	410
559.	h) Traslado de los informes de evaluación de las propuestas	410
560.	i) Adjudicación	410
561.	j) Declaratoria de desierta	411
562.	2. Concurso	411

	PÁG.
563. 3. Contratación directa	412
564. D) Escrito del contrato	413
565. E) Firma del contrato	414
566. F) Constitución y aprobación de la garantía	415
567. G) Disponibilidad y registro presupuestales	416
568. H) Publicación del contrato	417
569. Reglas generales	417
<i>Sección IV. Contenido de los contratos</i>	
570. A) Cláusulas comunes	418
571. B) Cláusulas especiales	418
572. 1. Cláusula de interpretación unilateral	419
573. 2) Cláusula de modificación unilateral	420
574. 3) Cláusula de terminación unilateral	420
575. 4. Cláusula de sometimiento a las leyes nacionales	421
576. 5. Cláusula de caducidad	422
577. 6. Cláusula de reversión	424
<i>Sección V. Derechos y deberes de las partes en la contratación estatal</i>	
578. A) Fines de la contratación estatal	425
579. B) Derechos y deberes de las entidades estatales	425
580. C) Derechos y deberes de los contratistas	427
<i>Sección VI. Nulidad de los contratos</i>	
581. A) Concepto.	427
582. B) Causales de nulidad absoluta	428
583. C) Causales de nulidad relativa	429
584. D) Nulidad parcial	429
585. E) Efectos de la nulidad	429
<i>Sección VII. Responsabilidad contractual</i>	
586. A) Responsabilidad de las entidades	430
587. B) Responsabilidad de los servidores públicos	431
588. C) Responsabilidad de los contratistas	433
589. D) Responsabilidad de los consultores, interventores y asesores	435
<i>Sección VIII. Liquidación de los contratos</i>	
590. A) Noción	435
591. B) Procedencia de la liquidación	435
592. C) Procedimiento normal y contenido de la liquidación	436
593. D) Liquidación unilateral	436

Sección IX. *Control de la gestión contractual*

	PÁG.
594. A) Control por parte del ministerio público	436
595. B) Control por parte de la Fiscalía General de la Nación	437
596. C) Control fiscal	437
597. D) Control ciudadano	437

Sección X. *Solución de las controversias contractuales*

598. A) Mecanismos de solución directa	438
599. B) Solución judicial de las controversias	441

Sección XI. *Normas especiales para algunos contratos*

600. A) Contrato de obra de ejecución y pago	442
601. B) Contrato de consultoría	442
602. C) Contrato de prestación de servicios	442
603. D) Contrato de concesión	443
604. E) Contratos de encargos fiduciarios y fiducia pública	445
605. F) Operaciones de crédito público	446
606. G) Contratos de exploración y explotación de los recursos naturales	448
607. Ubicación del problema	449

TÍTULO TERCERO

LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

CAPÍTULO I

ELEMENTOS DE LA RESPONSABILIDAD

608. Enumeración	453
609. A) Actuación de la administración	453
610. B) Daño o perjuicio	454
611. C) Nexa causal	457

CAPÍTULO II

EVOLUCIÓN DEL RÉGIMEN GENERAL
DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

612. Presentación	458
-------------------------	-----

Sección I. *Evolución histórica de la responsabilidad del Estado*

613. Primera etapa: la irresponsabilidad	458
--	-----

	PÁG.
614. Segunda etapa: la responsabilidad.....	459
615. Tercera etapa: la responsabilidad creciente	459
<i>Sección II. Evolución de la responsabilidad del Estado colombiano</i>	
616. Evolución general	460
<i>I. Etapa de aplicación del derecho privado</i>	
617. A) Aplicación de la responsabilidad indirecta	461
618. B) Aplicación de la responsabilidad directa	462
<i>II. Etapa de transición</i>	
619. Explicación general	464
<i>III. Etapa de aplicación del derecho público</i>	
620. A) En cuanto a la competencia	465
621. B) En cuanto al fondo	465
622. 1. Responsabilidad por culpa, falta o falla del servicio	466
623. 2. Responsabilidad por daño antijurídico	468

CAPÍTULO III

CASOS ESPECIALES DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

624. Explicación inicial y enunciado	470
625. A) Responsabilidad por daño especial	471
626. B) Responsabilidad por riesgo	471
627. C) Responsabilidad por trabajos públicos	472
628. D) Responsabilidad por expropiación u ocupación de inmuebles en caso de guerra	473
629. E) Responsabilidad por almacenaje	473
630. F) Responsabilidad por falla presunta del servicio	474
631. G) Responsabilidad por la administración de justicia	475
632. 1. Antecedentes	475
633. 2. Régimen actual	477
634. a) Responsabilidad por el error jurisdiccional	477
635. b) Responsabilidad por la privación injusta de la libertad	478
636. c) Responsabilidad por defectuoso funcionamiento de la administración de justicia	478
637. d) Exoneración de responsabilidad	478
638. H) Responsabilidad por el hecho de las leyes	479

CAPÍTULO IV

LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

	PÁG.
638. A) Planteamiento del problema	481
640. B) Soluciones tradicionales	481
641. C) Crítica a las soluciones anteriores	481
642. D) Responsabilidad del funcionario frente a los administrados	482
643. E) Acumulación de responsabilidades del funcionario y de la administración	483
644. F) Responsabilidad del funcionario frente a la administración	483
645. G) Aplicación de esas soluciones en el derecho colombiano	484
646. 1. Antecedentes	484
647. 2. Régimen actual	484
648. 3. Responsabilidad de los servidores públicos en general	485
649. 4. Responsabilidad de los funcionarios y empleados judiciales	487

TÍTULO CUARTO

LAS PRINCIPALES ACTIVIDADES ADMINISTRATIVAS

650. Plan del título	489
----------------------------	-----

CAPÍTULO I

LA POLICÍA ADMINISTRATIVA

651. Introducción	491
-------------------------	-----

Sección I. *Noción de policía*

652. Concepto general	492
653. A) Poder de policía de naturaleza constitucional	492
654. B) Poder de policía de naturaleza legislativa	493
655. C) Policía administrativa	493
656. D) Policía judicial	493

Sección II. *Policía administrativa propiamente dicha*

657. A) Definición	494
658. B) Elementos que garantiza la policía administrativa	494
659. 1. Seguridad pública	495
660. 2. Tranquilidad pública	495

	PÁG.
661. 3. Salubridad pública	495
662. 4. Moralidad pública	495
663. C) Clases de policía administrativa	495
664. 1. Policía administrativa general	496
665. 2. Policías administrativas especiales	496
<i>Sección III. Reglamentación del poder de policía</i>	
666. Normas que reglamentan el poder de policía en Colombia	496
667. A) Autoridades de policía administrativa	497
668. B) Medidas de policía administrativa	498
<i>Sección IV. Límites del poder de policía</i>	
669. Ideas generales	499
670. A) Extensión normal del poder de policía	499
671. B) Extensión excepcional del poder de policía	499
672. C) El control del poder de policía	500
673. 1. Medios de control	500
674. 2. Elementos objeto del control	501
675. a) Control sobre el fin de policía	501
676. b) Control sobre los motivos	501
CAPÍTULO II	
EL SERVICIO PÚBLICO	
677. Ideas generales	503
<i>Sección I. Noción de servicio público</i>	
678. A) Noción tradicional	505
679. B) Nociones material o funcional y orgánica o formal de servicio público	506
680. C) Elementos de la noción de servicio público	506
681. 1. Interés general	507
682. 2. Participación de la administración	507
<i>Sección II. Los modos de gestión o prestación de los servicios públicos</i>	
683. Idea general	510
684. A) Gestión por parte de la administración	511
685. B) Gestión por parte de los particulares	511
686. C) Gestión mixta	512
<i>Sección III. Clases de servicios públicos</i>	
687. Enunciado	512

	PÁG.
688. A) Servicios públicos administrativos	513
689. B) Servicios públicos industriales y comerciales	513
690. C) Servicios públicos sociales	513
691. D) Servicios públicos corporativos o profesionales	514

Sección IV. Régimen jurídico de los servicios públicos

692. Nociones generales	514
693. A) Principios rectores de los servicios públicos	515
694. 1. Principio de la continuidad	515
695. 2. Principio de la adaptabilidad	515
696. 3. Principio de la neutralidad	515
697. 4. Principio de la igualdad frente al servicio público	516
698. 5. Principio de la obligación de la administración de hacer funcionar correctamente los servicios públicos	516
699. B) Régimen jurídico de los servicios públicos según los diferentes modos de gestión o prestación	516
700. 1. Régimen de los actos	517
701. 2. Régimen de los contratos	517
702. 3. Régimen de personal	518
Bibliografía	531