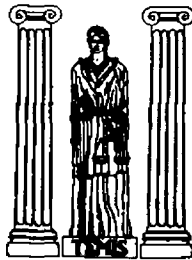


JAIME VIDAL PERDOMO

Profesor Universitario

DERECHO ADMINISTRATIVO

Novena edición



EDITORIAL TEMIS, S. A.

Bogotá - Colombia

1987

ÍNDICE GENERAL

CAPÍTULO I

NOCIONES GENERALES

	PÁG.
I. El derecho administrativo vinculado a la noción de administración	1
II. Relaciones del derecho administrativo con otras disciplinas jurídicas	4
§ 1. Relaciones con el derecho constitucional	5
§ 2. Relaciones con el derecho privado. El problema de la autonomía del derecho administrativo	6
A) Autonomía del derecho administrativo en el derecho francés	7
B) Autonomía del derecho administrativo en el derecho colombiano	10
III. Fuentes del derecho administrativo	13
§ 1. Aspectos generales	13
§ 2. La Constitución	14
§ 3. Los actos del Congreso	15
§ 4. Los decretos	17
A) Decretos con fuerza de ley	17
B) Decretos de carácter administrativo	30
§ 5. La doctrina	48
§ 6. La jurisprudencia	50
§ 7. Otras fuentes	51
IV. Características del derecho administrativo	52
§ 1. Complejidad y mutabilidad del derecho administrativo	52
§ 2. El derecho administrativo como reflejo de la evolución del Estado	53
§ 3. El derecho administrativo, un derecho de frontera	54

CAPÍTULO II

TEORÍA DE LA ADMINISTRACIÓN TERRITORIAL: RELACIONES DEL PODER CENTRAL CON LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

Sección I.—Administración o poder central y administración local: tipos de relaciones

I. Sistema federal	58
§ 1. Su formación histórica	58
§ 2. Características del régimen federal	60
A) El federalismo como sistema político	60
B) Ausencia de control de tutela	61

	PÁG.
II. La descentralización	61
§ 1. La descentralización administrativa	61
§ 2. Noción jurídica de la descentralización administrativa y sus elementos	62
A) Necesidades locales	63
B) Personalidad jurídica	63
C) Autoridades locales	64
D) Control de tutela por parte del poder central	64
§ 3. Actualidad y porvenir de la descentralización administrativa	65
III. La desconcentración administrativa	65

Sección II.—Administración nacional: Autoridades del poder central

Subsección.—Estructura de la administración nacional y principales funciones

I. Presidencia de la República	69
§ 1. La influencia del régimen presidencial en la actividad del presidente	70
§ 2. El presidente como cabeza de gobierno	70
§ 3. El presidente como suprema autoridad administrativa	71
§ 4. Principales funciones del presidente	71
A) Ejecutar las leyes	72
B) Ejercer la potestad reglamentaria	74
C) El mantenimiento del orden público	74
D) El nombramiento de funcionarios	75
E) Organización de la vida administrativa	77
II. Ministerios	77
§ 1. Aspectos y funciones generales	77
§ 2. Funciones de los ministros	79
A) Funciones administrativas de los ministros	80
B) Funciones políticas	81
§ 3. Organización interna de los ministerios	81
III. El Consejo de Ministros	83
IV. Departamentos administrativos	85
V. Los consejos en la administración nacional	87
VI. El Consejo Nacional de Política Económica y Social	89
VII. La Junta Monetaria	89
VIII. Las superintendencias	90
IX. Los establecimientos públicos	91
§ 1. La descentralización por servicios	92
§ 2. La noción jurídica de establecimiento público: Elementos	93
A) Atribución de funciones o servicios estatales	94
B) Control de tutela por parte del poder central	95
C) Autonomía administrativa	96
D) Autonomía financiera	99

§ 3. Consecuencias jurídicas de la calificación de establecimiento público	100
§ 4. Los establecimientos públicos como técnica de la administración	101
§ 5. Evolución de la noción de establecimiento público	102
§ 6. Los principios de organización administrativa de los establecimientos públicos	104
§ 7. Algunos tipos de establecimientos públicos	106
A) Las corporaciones autónomas regionales	106
B) Las zonas francas industriales y comerciales	107
C) Los fondos rotatorios	107
D) El Fondo Vial Nacional	107

Sección III.—Las relaciones internas de la administración

I. Relaciones entre el presidente de la República y los ministros o jefes de departamentos administrativos	109
§ 1. Distribución de negocios	109
§ 2. La delegación de funciones presidenciales	111
§ 3. Relaciones jurídicas	112
II. El poder jerárquico	113
III. El control de tutela	115
§ 1. Características generales	115
§ 2. Excepciones al control de tutela	118
A) Entidades descentralizadas indirectas	119
B) Control de tutela a nivel departamental	119
C) Banco de la República	120
D) Empresas nacionalizadas	121
IV. Distinción entre los entes estatales y las personas jurídicas privadas	121
§ 1. Vista de conjunto	121
§ 2. Las instituciones de utilidad pública	121
§ 3. Criterios de distinción	123
§ 4. La evolución de la materia	124

Sección IV. Administración departamental y municipal:
Las autoridades locales

I. La administración departamental	127
§ 1. Aspectos generales del nuevo Código de Régimen Departamental	128
A) La legislación anterior	128
B) La ley 3ª de 1986	128
C) Temas del Código y técnica de su elaboración	129
§ 2. El departamento como entidad territorial y sus funciones	130
A) Creación y delimitación de los departamentos	130
B) Perfil constitucional de los departamentos	131
C) Funciones de los departamentos	132

	PÁG.
§ 3. Los recursos departamentales	133
§ 4. Las autoridades departamentales	136
A) Las asambleas departamentales	136
B) Los gobernadores	139
C) Las entidades descentralizadas	141
II. Administración intendencial y comisarial	141
§ 1. Evolución histórica	142
§ 2. Un mayor interés institucional	143
§ 3. Las intendencias y comisarias como entidades territoriales	144
A) Asimilación al régimen departamental	144
B) Administración por el gobierno nacional	145
C) Autonomía intendencial y comisarial	145
III. La administración municipal	146
§ 1. Aspectos generales del nuevo Código de Régimen Municipal	146
§ 2. El municipio como entidad territorial y sus funciones	147
A) La creación de municipios y su delimitación	147
B) Perfil constitucional de los municipios	148
C) Funciones de los municipios	148
D) Departamentos y municipios	149
§ 3. Los recursos municipales	150
§ 4. Los concejos municipales	151
§ 5. Los alcaldes	153
§ 6. Personeros, tesoreros y contralores municipales	155
IV. El Distrito Especial de Bogotá	156
§ 1. Breve historia institucional de Bogotá	156
§ 2. La organización interna	157
§ 3. Las relaciones de Bogotá y Cundinamarca	159
§ 4. Bogotá y la nación	160
V. Nuevas formas de administración municipal	161
§ 1. Asociación de municipios	161
§ 2. Las áreas metropolitanas	162
VI. El derecho local	164
§ 1. Ramas del derecho local	164
A) Normas de auto-organización	165
B) Normas impositivas	165
C) Normas sobre contratos	165
D) Normas de policía	165
E) Normas sobre personal y prestaciones sociales	166
F) Normas de procedimiento administrativo	166
G) Normas de urbanismo	166
§ 2. Definición del derecho local	166

CAPÍTULO III

LA ACCIÓN ADMINISTRATIVA

Sección I.—La intervención del Estado

I. Extensión de la intervención del Estado	170
--	-----

§ 1. La Revolución Francesa: La concepción del Estado no intervencionista	170
§ 2. Las ideas de inspiración socialista: Fuente de la nueva concepción del Estado y de su intervencionismo	172
II. La intervención del Estado en Colombia	174
§ 1. Análisis de la reforma constitucional de 1936 y sus complementos	175
§ 2. Intervención del Estado en la economía colombiana	177
§ 3. Las modificaciones del artículo 32 de la Constitución	179
§ 4. El fomento de la economía nacional	181
§ 5. Fiscalización de tarifas y reglamentos	184
§ 6. La expropiación por causa de utilidad pública o de interés social	185

Sección II.—Formas de la actividad administrativa

Subsección I.—La policía administrativa

I. Noción de policía	189
§ 1. Origen de las autorizaciones de policía	190
§ 2. Definición y elementos de la noción de poder de policía	191
§ 3. Policía administrativa general y policía especial	194
§ 4. Policía administrativa y policía judicial	195
§ 5. Policía administrativa y servicio público	196
II. Autoridades de policía	197
III. Medidas de policía	199
§ 1. La reglamentación	199
§ 2. Las medidas individuales	200
§ 3. El empleo de la fuerza	200
IV. Control del ejercicio del poder de policía	200
§ 1. Control sobre el fin de policía	201
§ 2. Control sobre los motivos	201
§ 3. Control sobre los medios de policía	201
V. Las disposiciones nacionales de policía general	202
VI. Extensión del poder de policía	204
VII. Controversia sobre la crisis de la noción del poder de policía	206

Subsección II.—Los servicios estatales o servicios públicos.

La prestación de servicios a cargo del Estado

I. Clasificación de los servicios estatales	209
II. Modos de gestión de los servicios estatales	210
§ 1. Participación financiera	211
§ 2. Participación en la dirección	211
III. Forma jurídica de los servicios: establecimientos públicos, empresas estatales, sociedades de economía mixta	212

	PÁG.
IV. La creación de servicios	213
V. La coordinación de servicios	213

La noción jurídica de servicio público

I. Nacimiento e importancia de la teoría del servicio público	215
II. Crisis de la noción de servicio público y estado actual	216
III. La teoría del servicio público en Colombia	221

Subsección III.—Las actividades de fomento

I. Fomento por medio de beneficios fiscales	227
II. Fomento por medio de política crediticia y monetaria	227
III. La destinación de fondos	227
IV. Las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta	229
§ 1. Consideraciones generales	229
§ 2. Creación de entidades directas e indirectas	230
§ 3. El capital	232
§ 4. Órganos de dirección y representación legal	233
§ 5. Control de tutela	234
§ 6. Régimen jurídico	235
V. Las nacionalizaciones	236
§ 1. Aspectos constitucionales	236
§ 2. Aspectos relativos a empresas y sociedades de economía mixta	237
§ 3. Los desarrollos posteriores	238

CAPÍTULO IV

FUNCIÓN Y ACTOS ADMINISTRATIVOS

Sección I.—La función administrativa

I. Nociones generales	242
II. La función administrativa como ejecución de la ley	243
III. Definición material de la función administrativa	244
IV. La discusión sobre los criterios formal y material	246
V. Nociones formal y material en el derecho positivo colombiano	247
§ 1. Criterio material	247
§ 2. Criterio formal	248
VI. La función administrativa en derecho colombiano. La noción de función gubernamental	249
VII. Las funciones o tareas administrativas a cargo de entidades privadas	251
VIII. Función administrativa y función jurisdiccional	252

IX. Poderes de la administración y situaciones de los administrados ... 253

Sección II.—Los actos administrativos

I. Definiciones de acto administrativo	257
§ 1. Definiciones generales	258
§ 2. Definición según el derecho colombiano	260
II. Formación	264
III. Elementos	265
§ 1. El sujeto	266
§ 2. El objeto	266
§ 3. Los motivos	267
§ 4. El fin	268
§ 5. Las formalidades	268
IV. El silencio de la administración	269
V. Clasificaciones de los actos administrativos	272
§ 1. Actos de autoridad y actos de gestión	272
§ 2. Actos simples y actos complejos	272
§ 3. Actos nacionales, departamentales o municipales	273
§ 4. Actos jurídicos y hechos u operaciones materiales	273
§ 5. Negocios jurídicos y meros actos administrativos	273
§ 6. Actos constitutivos y declarativos	274
VI. Efectos de los actos administrativos	274
§ 1. La fuerza jurídica de los actos administrativos	275
A) Presunción de legalidad y ejecutividad	275
B) La ejecución de oficio de esas obligaciones	277
C) Las nuevas disposiciones	278
§ 2. La duración de los actos administrativos	279
A) Notificación y publicación de los actos administrativos ...	279
B) La modificación y extinción de los actos administrativos .	281
C) La revocación de los actos administrativos	282
D) El nuevo Código	285
E) Los recursos contra los actos administrativos	286

Sección III.—El principio de legalidad

I. Las autoridades que hacen efectivo el principio de la legalidad ...	287
§ 1. La presunción de legalidad y la excepción de ilegalidad	288
§ 2. La excepción de inconstitucionalidad	290
II. La sanción por violación del principio de legalidad: Las causales de anulación de los actos administrativos	292
§ 1. La inexistencia de los actos administrativos	292
§ 2. Los “actos de gobierno” o “de poder” y las excepciones al control jurisdiccional	294

	PAG.
A) Los actos de gobierno	295
B) Los actos de carácter internacional	296
C) Los actos académicos	297
D) Comisiones internas del Congreso	298
E) Ciertos juicios policivos y sanciones del Tribunal Disciplinario	298
§ 3. Competencia reglada y poder discrecional	298
§ 4. Causales de anulación de los actos administrativos	300
A) Incompetencia	301
B) Vicios de forma	303
C) Violación de la ley	303
D) Falta de motivos o error en los motivos	304
E) Desvío o desviación de poder	307
§ 5. Causales de anulación en la legislación colombiana	308
§ 6. Efectos de la anulación de los actos administrativos	309
§ 7. Sanciamiento de vicios	312

CAPÍTULO V

CONTRATOS DE LA ADMINISTRACIÓN

I. La evolución sobre la materia contractual	314
§ 1. La dualidad de jurisdicciones	314
§ 2. Principios especiales de los contratos administrativos	315
§ 3. Las normas de trámite: las formalidades a que están sujetos los contratos de la administración	316
§ 4. La tipología de los contratos de la administración	318
§ 5. Actos administrativos y contratos	319
§ 6. Las acciones contractuales	320
II. El nuevo estatuto de contratación (ley 19 de 1982 y decreto-ley 222 de 1983)	321
§ 1. Clasificación de los contratos: administrativos y de derecho privado de la administración	322
§ 2. Principios especiales de los contratos administrativos	323
A) Modificación unilateral	323
B) La interpretación unilateral de los contratos	325
C) La terminación unilateral	326
§ 3. Definiciones de entidades contractuales y los contratos “llave en mano”	328
§ 4. La jurisdicción contractual	329
§ 5. El estado y el derecho privado	330
§ 6. El alcance territorial del estatuto: Códigos fiscales departamentales y municipales	331
A) Según el propio estatuto	331
B) Según la legislación de 1986	333

§ 7. El decreto 222 de 1983: Estatuto nacional	333
§ 8. Inhabilidades e incompatibilidades	334
§ 9. Otras cuestiones: protección a la industria y al trabajo nacionales	335
§ 10. Ocupación transitoria, imposición de servidumbres y desafectación de inmuebles	335
III. Formación, ejecución y terminación del contrato	335
§ 1. Formación de los contratos	336
A) Los principios de la selección del contratista	336
B) Los efectos de la licitación	338
§ 2. Ejecución de los contratos	339
A) Deberes del contratista y prerrogativas de la administración	339
B) Obligaciones de la administración y derechos del contratista	340
§ 3. Terminación del contrato	342
A) Terminación normal del contrato	342
B) La extinción anormal del contrato	342
C) Liquidación del contrato	343
D) La nulidad absoluta y relativa	343

CAPÍTULO VI

BIENES DEL ESTADO

I. Clasificación de los bienes del Estado	346
II. El régimen jurídico	348
§ 1. Distinción entre dominio público y dominio privado	348
A) Origen de la distinción	349
B) Criterio de la distinción	349
§ 2. Condición jurídica del dominio público	350
A) Tesis enemigas del derecho de propiedad	351
B) Tesis de la propiedad	351
§ 3. Modalidades de ingreso al patrimonio estatal	353
III. Utilización de los bienes del Estado	356
§ 1. Utilización de los bienes de uso público	356
§ 2. Utilización de los bienes fiscales	359
§ 3. Conservación y recuperación del dominio público	360
IV. Bienes de los departamentos y de los municipios	361

CAPÍTULO VII

LA FUNCIÓN PÚBLICA

I. Régimen jurídico	364
§ 1. Teoría estatutaria	364
§ 2. Relaciones contractuales	365
§ 3. Características generales de la función pública en Francia	365
II. La función pública en Colombia	366

	PÁG.
§ 1. La carrera administrativa	366
A) Los fundamentos de la carrera administrativa, sus objetivos y sistemas	366
B) La constitucionalidad de las normas sobre carrera administrativa	369
C) La realidad de la carrera administrativa	370
§ 2. Situación jurídica de los empleados públicos	372
A) Naturaleza del vínculo	372
B) El derecho colectivo	374
III. Los contratos de prestación de servicios y ciertas cargas públicas ..	375
IV. Nuevas normas sobre carrera administrativa y funcionarios públicos ..	377
§ 1. La categoría de empleados de la rama legislativa	377
§ 2. El régimen disciplinario: ley 13 de 1984	377
§ 3. El Consejo Superior del Servicio Civil	379
§ 4. Carrera administrativa	379
§ 5. Régimen jurídico de empleados departamentales y municipales ..	380

CAPÍTULO VIII

LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO

I. Apreciaciones globales	381
II. Nociones generales y su evolución	383
§ 1. Constantes de la responsabilidad civil	384
A) El daño	384
B) Relación de causalidad	384
§ 2. Condiciones de la responsabilidad	384
§ 3. Tipos de responsabilidad	386
III. El aporte del derecho francés	386
§ 1. La extensión de la responsabilidad	387
§ 2. Delimitación y combinación de la responsabilidad personal del agente y de la responsabilidad de la administración	387
A) Culpa personal	388
B) La falta del servicio	389
C) Irresponsabilidad de los funcionarios	389
§ 3. Grado de originalidad	389
IV. La evolución del tema en Colombia	390
§ 1. La aplicación del Código Civil	390
§ 2. Las tesis autonomistas	391
§ 3. La teoría de la falla del servicio	392
§ 4. La reafirmación de las teorías autonomistas	393
§ 5. El aspecto de los daños morales	394
V. Una responsabilidad con estatuto propio: las indemnizaciones por tra- bajos públicos	395
VI. La responsabilidad por el hecho de las leyes	397

VII. Responsabilidad del Estado colombiano por razón de la administración de justicia	398
VIII. Responsabilidad de los funcionarios en Colombia	400

CAPÍTULO IX

PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

I. Los principios de la ley 58 de 1982 y su desarrollo en el Código	403
§ 1. Antecedentes de la ley	403
§ 2. El decreto 2733 de 1959	404
§ 3. Los principios de las actuaciones administrativas en la ley 58 de 1982	406
§ 4. Los principios orientadores	409
II. Antecedentes en la doctrina y en el derecho comparado	409
§ 1. La influencia del contencioso administrativo	409
§ 2. La influencia de la teoría de Merkl	411
§ 3. El derecho comparado	412
III. Derecho de petición y otros derechos	414
IV. Actuaciones administrativas	418
§ 1. Iniciación	419
§ 2. Citación a terceros	419
§ 3. Formación del expediente	420
§ 4. Pruebas	420
§ 5. Recursos	421
§ 6. Audiencia y decisión	422
V. La vía gubernativa	422
§ 1. Publicación y notificaciones	422
§ 2. Los recursos	424
§ 3. El agotamiento de la vía gubernativa	426
§ 4. Las libertades y los derechos ante la administración	426

CAPÍTULO X

LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA

I. Una jurisdicción especial	429
II. Competencia del Consejo de Estado	430
III. Excepciones a la cláusula general de competencia	431
IV. Procedimiento gubernativo	433
V. Agotamiento de la vía gubernativa y silencio administrativo	435
VI. Las acciones	436
VII. El nuevo Código y las acciones	439
VIII. Las partes en el proceso contencioso administrativo	440
IX. La sentencia	441

	PÁG.
X. El recurso de súplica	443
XI. Recursos de revisión y de anulación	443
XII. Desorden legislativo	443
Bibliografía	445
Índice de autores	457
Índice de disposiciones	461
Índice de materias	469