

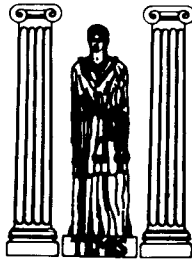
LIBARDO RODRÍGUEZ R.

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

DERECHO ADMINISTRATIVO

—GENERAL Y COLOMBIANO—

*Cuarta edición
aumentada y actualizada*



EDITORIAL TEMIS S.A.
Bogotá - Colombia
1987

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

16. Administración y derecho	12
17. A) La administración no sometida al derecho	12
18. B) La administración sometida al derecho	13

	PAG.
19. 1. La administración sometida al mismo derecho de los particulares	13
20. 2. La administración sometida a un derecho especial llamado derecho administrativo	13
21. Autonomía y originalidad del derecho administrativo	14
22. El derecho administrativo frente a las ramas del poder público diferentes de la administración	15
23. El derecho administrativo y los particulares	16
24. Definición	16

Sec. II. Origen y estado actual del derecho administrativo

I. En Francia

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

II. En Colombia

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

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

35. A) Con el derecho constitucional	26
36. B) Con el derecho internacional	26
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	29

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

CAPITULO I

FUNDAMENTOS DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

52. Explicación inicial	37
-------------------------------	----

Sec. I. *Las personas jurídicas públicas*

53. A) Noción de persona	37
54. B) Clases de personas	37
55. C) Las personas en el derecho administrativo	38
56. D) Personas jurídicas privadas y públicas	38
57. E) Enumeración de las personas jurídicas públicas en Colombia	39

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

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

I. *El Estado federal*

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

II. *El Estado unitario*

61.	Noción y ejemplos	41
62.	A) La centralización	42
63.	B) La desconcentración	43
64.	1. Desconcentración territorial y simplemente jerárquica	44
65.	2. Desconcentración por delegación y por adscripción	44
66.	C) La descentralización	44
67.	Descentralización administrativa	45
68.	1. Descentralización territorial	45
	a) Noción y fundamentos	45
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.	2. Expresión 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.	2. Control de tutela	51
	a) Noción	51
81.	b) Las autoridades de tutela	51
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 des- centralizadas	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

	PÁG.
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	58
93. 4. Clasificación de las funciones administrativas del presidente ...	59
94. a) Ejecutar las leyes	59
95. b) Ejercer la potestad reglamentaria	60
96. c) Conservar el orden público	61
97. d) Nombrar funcionarios	62
98. 5. Otra posible clasificación de las funciones del presidente	63
99. a) Funciones legislativas	64
100. b) Funciones administrativas	64

II. Los ministerios

101. A) Concepto e importancia	64
102. B) Diferentes ministerios	64
103. C) Organización	65
104. 1. Unidades directivas	65
105. 2. Unidades de asesoría o coordinación	65
106. 3. Unidades operativas o ejecutoras	66
107. 4. Unidades para el estudio o decisión de asuntos especiales	67
108. 5. Modelo de organigrama	67
109. D) Funciones	67
110. 1. Funciones de los ministerios	67
111. a) Generales	67
112. b) Específicas	69
113. 2. Funciones de los ministros	69
114. a) Políticas	69
115. b) Administrativas	69
116. 1) Generales	70
117. 2) Específicas	70
118. 3) Otra clasificación	70

III. Los departamentos administrativos

119. A) Origen, concepto e importancia	72
120. B) Enumeración de los departamentos administrativos	72
121. C) Organización	72
122. D) Funciones	73
123. 1. Funciones de los departamentos administrativos	73
124. 2. Funciones de los jefes	73

Sec. II. Los organismos adscritos

125. Enumeración	74
------------------------	----

1. Las superintendencias

126. A) Concepto	74
127. B) Enumeración de las superintendencias	74

	PÁG.
128. C) Organización	74
129. D) Funciones	75

II. Los establecimientos públicos

130. Ideas generales	75
131. A) Noción de establecimiento público	76
132. 1. Evolución	77
133. a) En Francia	77
134. b) En Colombia	77
135. 2. Definición	80
136. 3. Elementos de la noción	80
137. a) Creación o autorización legal	80
138. b) Atribuciones de funciones administrativas	80
139. c) Personería jurídica	80
140. d) Autonomía administrativa	80
141. e) Patrimonio público y autonomía financiera	82
142. f) Control por parte del poder central	84
143. g) Aplicación del derecho público	84
144. B) Organización de los establecimientos públicos	85
145. 1. Dirección	85
146. a) Junta o consejo directivo	85
147. b) Gerente, director o presidente	86
148. 2. Otras unidades de estructura interna	86
149. 3. Organización regional	86
150. 4. Modelo de organigrama	87
151. C) Funciones de los establecimientos públicos	87
152. 1. Funciones de la junta o consejo directivo	87
153. 2. Funciones de los gerentes, directores o presidentes	87
154. 3. Delegación de funciones	89
155. D) Proliferación de establecimientos públicos	89
156. 1. Fundamentos de la proliferación	90
157. 2. Críticas a la proliferación	90
158. 3. Diversas modalidades de establecimientos públicos	90
159. a) Grupo genérico de establecimientos públicos	91
160. b) Establecimientos públicos educativos	91
161. c) Establecimientos públicos hospitalarios	91
162. d) Establecimientos públicos de previsión o de seguridad social	91
163. e) Corporaciones autónomas regionales	92
164. f) Zonas francas industriales y comerciales	92
165. g) Fondos	92
166. h) Fundaciones o instituciones de utilidad común creadas por la ley o con autorización de esta	93

Sec. III. Los organismos vinculados

167. Enumeración y explicación previa	93
---	----

I. Las empresas industriales y comerciales del Estado

168.	A)	Noción de empresa industrial y comercial del Estado	94
169.	1.	Definición y ejemplos	94
170.	2.	Elementos de la noción	94
171.	a)	Creación o autorización legal	94
172.	b)	Atribución de funciones industriales o comerciales	95
173.	c)	Personería jurídica	95
174.	d)	Autonomía administrativa	95
175.	e)	Capital público y autonomía financiera	96
176.	f)	Control por parte del poder central	97
177.	g)	Aplicación del derecho privado	97
178.	B)	Organización de las empresas	99
179.	C)	Funciones de la empresa	99

II. Las sociedades de economía mixta

180.	A)	Noción de sociedad de economía mixta	100
181.	1.	Definición y ejemplos	100
182.	2.	Elementos de la noción	100
183.	a)	Creación o autorización legal y contractual	100
184.	b)	Atribución de funciones industriales o comerciales	101
185.	c)	Personería jurídica	101
186.	d)	Autonomía administrativa	101
187.	e)	Capital público y privado	101
188.	f)	Control por parte del poder central	103
189.	g)	Aplicación del derecho privado	105
190.	B)	Organización de las sociedades de economía mixta	106
191.	C)	Funciones de las sociedades de economía mixta	107

Sec. IV. Las entidades descentralizadas indirectas

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

CAPÍTULO III

LA ADMINISTRACIÓN SECCIONAL Y LOCAL

197.	Esquema general	114
------	-----------------------	-----

Sec. I. *Los departamentos*

PAG.

I. *Nociones generales*

197 bis. A) Normas aplicables	114
198. B) Creación	114
199. C) Funciones	115
200. D) Organización	116

II. *La asamblea departamental*

201. A) Integración	116
202. B) Funciones	116

III. *El gobernador*

203. A) Nombramiento y calidad	118
204. B) Funciones	118

Sec. II. *Las intendencias y comisarías*I. *Nociones generales*

205. A) Características	120
206. B) Normas aplicables	120
207. C) Creación	121
208. D) Organización	121

II. *Los consejos intendenciales y comisariales*

209. A) Integración	121
210. B) Funciones	122

III. *Los intendentes y comisarios*

211. A) Nombramiento y calidad	123
212. B) Funciones	124

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

213. A) Normas aplicables	124
214. B) Creación	124
215. C) Funciones	125
216. D) Organización	126
217. 1. Órganos principales	126

218.	2. La personería municipal	126
219.	3. La tesorería municipal	127
220.	4. La contraloría municipal	127
221.	5. Las comunas, corregimientos y juntas administradoras locales	128
222.	6. Las inspecciones de policía	128
223. E)	Diversas categorías de municipios	128

II. *El concejo municipal*

224. A)	Integración	129
225. B)	Funciones	129

III. *El alcalde*

226. A)	Nombramiento y calidad	130
227. B)	Funciones	131

Sec. IV. *Distrito Especial de Bogotá*

I. *Nociones generales*

228. A)	Normas aplicables	131
229. B)	Evolución	132
230. C)	Funciones y organización	133

II. *El concejo distrital*

231. A)	Integración	133
232. B)	Funciones	133

III. *El alcalde mayor*

233. A)	Nombramiento y calidad	134
234. B)	Funciones	134

Sec. V. *Otras manifestaciones de administración local*

I. *Las entidades descentralizadas locales*

234 bis.	Comentarios generales	135
----------	-----------------------------	-----

II. *Las asociaciones de municipios*

235. A)	Nociones generales	136
236. B)	Creación	137
237. C)	Funciones	137
238. D)	Organización	137
239. E)	Régimen patrimonial	138

III. *Las áreas metropolitanas*

240. A) Nociones generales	138
241. B) Creación	139
242. C) Funciones	140
243. D) Organización	140
244. E) Régimen patrimonial	140

TÍTULO SEGUNDO

LOS MEDIOS DE ACCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN

244 bis. Presentación	141
-----------------------------	-----

CAPÍTULO I

LA FUNCIÓN PÚBLICA

245. Introducción	143
-------------------------	-----

Sec. I. *Nociones generales*

245 bis. Fundamento del régimen de la función pública	143
246. Evolución del régimen de la función pública en Colombia	144
247. A) El régimen tradicional	144
248. B) La distinción de las diversas clases de empleados	144
249. C) La carrera administrativa	145

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

250. Enunciado	147
----------------------	-----

I. *Vinculación sin carácter de empleado*

251. A) Contratistas de la administración	147
252. B) Miembros de juntas, consejos o comisiones	147
253. C) Auxiliares de la administración	147

II. *Empleados de la administración*

254. Diversas clases de empleados y de regímenes jurídicos	148
255. A) Empleados públicos	149
256. B) Trabajadores oficiales	150
257. C) Funcionarios de seguridad social	151

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

258. Presentación	152
259. A) El ingreso al servicio	152
260. B) La permanencia en el servicio	154
261. C) El retiro del servicio	154
262. D) Régimen prestacional	155

CAPÍTULO II

EL PATRIMONIO PÚBLICO

263. Introducción	156
-------------------------	-----

Sec. I. *Nociones generales*

264. Conceptos básicos del patrimonio público	156
265. A) El dominio eminente	156
266. B) El dominio público	157
267. C) Dominio privado del Estado	159

Sec. II. *El patrimonio público en Colombia*

268. Clases de bienes	159
-----------------------------	-----

I. *El territorio*

269. A) Fundamento legal	159
270. B) Noción	159
271. C) Régimen jurídico	160

II. *Los bienes de uso público*

272. A) Fundamento legal	160
273. B) Noción	161
274. C) Principales bienes de uso público	162
275. D) Régimen jurídico	164

III. *Los bienes fiscales*

276. A) Fundamento legal	165
277. B) Noción	165
278. C) Principales bienes fiscales	165
279. D) Régimen jurídico	166

PARTE SEGUNDA

LA ACTIVIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN

NOCIONES PREVIAS

	PÁG.
280. A) Mecanismos jurídicos de actuación de la administración	171
281. 1. Los actos de la administración	171
282. 2. Los hechos administrativos	172
283. 3. Las operaciones administrativas	172
284. 4. Las vías de hecho	172
285. 5. Las omisiones administrativas	173
285. bis. Posición del nuevo Código Contencioso Administrativo	173
286. B) Plan a desarrollar	174

TÍTULO PRIMERO

LOS ACTOS DE LA ADMINISTRACIÓN

287. Ideas generales y plan	175
-----------------------------------	-----

CAPÍTULO I

TEORÍA GENERAL DEL ACTO ADMINISTRATIVO
Y DE LA FUNDACIÓN ADMINISTRATIVA

288. Introducción	177
-------------------------	-----

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

289. Enunciado	177
----------------------	-----

I. Criterios clásicos

290. A) Punto de vista orgánico o formal	177
291. B) Punto de vista material	178

II. Otros criterios

292. A) Punto de vista funcional o jurisdiccional	179
293. B) Punto de vista jerárquico	181

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

294. A) Aplicación del punto de vista orgánico o formal	183
295. B) Aplicación del punto de vista material	184

296. C) Aplicación del punto de vista funcional o jurisdiccional	186
297. D) Aplicación del punto de vista jerárquico	189
298. Conclusión del capítulo	190

CAPÍTULO II

CLASIFICACIÓN DE LOS ACTOS
DE LA ADMINISTRACIÓN

299. Diferentes clasificaciones	191
300. A) Desde el punto de vista del poder utilizado para su expedición	191
301. B) Desde el punto de vista de la vinculación con el servicio público	191
302. C) Desde el punto de vista del contenido	192
303. D) Desde el punto de vista de las voluntades que intervienen en su elaboración	193
304. E) Desde el punto de vista de la mayor o menor amplitud de la competencia	193
305. F) Desde el punto de vista del procedimiento	193
306. G) Desde el punto de vista del ámbito de aplicación	194
307. H) Desde el punto de vista de su relación con la decisión	194
308. I) Desde el punto de vista de la jerarquía	194

CAPÍTULO III

EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD

309. Noción e ideas generales	196
-------------------------------------	-----

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

310. A) Consagración de la jerarquía	196
311. B) La jerarquía normativa en el derecho colombiano	197
312. C) Precisiones	197

Sec. II. El control de la legalidad

313. Justificación del control	199
314. Causales de ilegalidad	199
315. A) Incompetencia	200
316. B) Vicios de forma y de procedimiento	200
317. C) Desvío o desviación de poder	201
318. D) Ilegalidad en cuanto al objeto	201
319. E) Falsa motivación	202
320. Mecanismos de control	203

I. *Vía gubernativa*

321. A)	Concepto y normas aplicables	203
322. B)	Observaciones generales	203
323. C)	Presupuesto práctico de la vía gubernativa	204
324. D)	Publicación y notificación de las decisiones	206
325. E)	Procedimiento de la vía gubernativa	207
326.	1. Recursos	207
327.	2. Agotamiento de la vía gubernativa	207

II. *Vía jurisdiccional o vía de acción*

328. A)	Concepto	208
329. B)	Acciones que proceden	208
330.	1. Acción de nulidad	209
331.	2. Acción de restablecimiento del derecho	210
332.	3. Acción de reparación directa y cumplimiento	210
333.	4. Acción de definición de competencias administrativas	211
334.	5. Acciones contractuales	211

III. *Vía de excepción*

335. A)	Presunción de legalidad	211
336. B)	Justificación y concepto de la vía de excepción	212
337. C)	Fundamento legal	212
338. D)	Características	213
339.	1. No tiene un procedimiento especial	213
340.	2. Puede darse dentro de un procedimiento jurisdiccional o administrativo	213
341.	3. Puede aplicarse de oficio o a solicitud de parte	214
342.	4. Solo produce efectos relativos	214
343.	5. Puede aplicarse en cualquier tiempo	214

IV. *Revocación directa de los actos administrativos*

344. A)	Concepto	215
345. B)	Causales de revocación	215
346. C)	Funcionario competente	215
347. D)	Actos revocables	215
348. E)	Características	216

CAPÍTULO IV

LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS UNILATERALES

349.	Ideas generales	218
------	-----------------------	-----

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

PÁG.

350. Enunciado 218

I. *Nacimiento del acto administrativo*

351. Requisitos para el nacimiento del acto 218
 352. A) La competencia 219
 353. 1. La competencia “*ratione materiae*” 219
 354. 2. La competencia “*ratione loci*” 219
 355. 3. La competencia “*ratione temporis*” 219
 356. Delegación de competencia 220
 357. B) Los procedimientos 220
 358. 1. Procedimientos consultivos 221
 359. 2. Procedimientos contradictorios 222
 360. 3. Procedimientos de publicidad 222
 361. C) Las formalidades 225
 362. 1. Concepción amplia del derecho colombiano 225
 363. 2. Forma tradicional de presentación de los actos 225

II. *Efectos del acto administrativo unilateral*

364. A) Efecto general 226
 365. B) La modificación unilateral del ordenamiento jurídico 226
 366. C) El privilegio de la decisión previa 227
 367. D) La ejecución de oficio 227

III. *Desaparición del acto administrativo unilateral*

368. A) Desaparición por causales emanadas de la voluntad de la administración 228
 369. B) Desaparición por causales extrañas a la voluntad de la administración 229

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

370. Clases de actos 230

A) *Actos de carácter legislativo*

371. Ideas generales 230

I. *Actos legislativos dictados en caso de crisis*

372. Enunciado 231
 373. A) Decretos legislativos de estado de sitio 231
 374. 1. Noción de estado de sitio 231
 375. 2. Decretos de declaración del estado de sitio y de restablecimiento del orden público 231

	PÁG.
376. a) Condiciones de expedición	232
377. b) Control	233
378. c) Naturaleza jurídica	235
379. 3. Decretos dictados durante el período de aplicación del estado de sitio	236
380. a) Condiciones de expedición	236
381. b) Control	238
382. c) Naturaleza jurídica	239
383. B) Decretos legislativos de emergencia económica y social	239
384. 1. Noción de emergencia económica y social	240
385. 2. Decreto de declaración del estado de emergencia	240
386. a) Condiciones de expedición	240
387. b) Control	241
388. c) Naturaleza jurídica	243
389. 3. Decretos dictados durante el período de aplicación del estado de emergencia	243
390. a) Condiciones de expedición	243
391. b) Control	245
392. c) Naturaleza jurídica	246

II. Actos legislativos dictados independientemente de las crisis

393. Enunciado	246
394. A) Decretos-leyes o decretos extraordinarios	246
395. 1. Fundamento práctico y jurídico de los decretos-leyes	247
396. 2. Condiciones de expedición	247
397. 3. Control	248
398. 4. Naturaleza jurídica	249
399. B) Decretos de planeación o planificación	250
400. 1. Condiciones de expedición	251
401. 2. Control	253
402. 3. Naturaleza jurídica	254
403. C) Decretos especiales	254
404. 1. Fundamento jurídico de los decretos especiales	254
405. 2. Condiciones de expedición	256
406. 3. Control	257
407. 4. Naturaleza jurídica	258

B) Actos de carácter administrativo

408. Ideas generales	259
----------------------------	-----

I. Actos administrativos nacionales

409. Enunciado	260
410. A) Decretos constitucionales	260
411. 1. Reparto de competencias entre el legislativo y el ejecutivo	261

	PÁG.
412. 2. Las condiciones de expedición	264
413. 3. Control	265
414. 4. Naturaleza jurídica	266
415. B) Decretos reglamentarios y ejecutivos de la ley	268
416. 1. Condiciones de expedición	269
417. 2. Control	273
418. 3. Naturaleza jurídica	274
419. C) Actos de las autoridades administrativas nacionales diferentes del presidente de la República	275
420. 1. Condiciones de expedición	275
421. 2. Control	276
422. 3. Naturaleza jurídica	279

II. Actos administrativos seccionales y locales

423. Enunciado	280
424. A) Actos de las autoridades departamentales	281
425. 1. Actos de las asambleas departamentales	281
426. a) Condiciones de expedición	281
427. b) Control	282
428. c) Naturaleza jurídica	283
429. 2. Actos de los gobernadores	283
430. a) Condiciones de expedición	284
431. b) Control	285
432. c) Naturaleza jurídica	286
433. B) Actos de las autoridades municipales	287
434. 1. Actos de los concejos municipales	287
435. a) Condiciones de expedición	287
436. b) Control	289
437. c) Naturaleza jurídica	290
438. 2. Actos de los alcaldes	290
439. a) Condiciones de expedición	290
440. b) Control	291
441. c) Naturaleza jurídica	292

CAPÍTULO V

LOS CONTRATOS DE LA ADMINISTRACIÓN

442. Ideas generales	293
----------------------------	-----

Sec. I. Noción de contrato administrativo

443. Introducción	294
-------------------------	-----

I. *Criterios tradicionales de distinción*

	PÁG.
444. Enunciado	295
445. A) Criterio legal	295
446. B) Criterio jurisprudencial	295
447. 1. Partes del contrato	295
448. 2. Objeto del contrato	296
449. 3. Cláusulas del contrato	296
450. C) Conclusión	296

II. *Aplicación de los criterios en Colombia*

451. A) Evolución del problema	297
452. B) Solución actual	298
453. C) Análisis de la solución colombiana	299
454. D) Posición personal sobre el concepto de contrato administrativo ..	302

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

455. Ideas generales	304
----------------------------	-----

I. *Campo de aplicación del estatuto*

456. A) Desde el punto de vista de los sujetos	306
457. 1. Aplicación a las personas públicas	306
458. 2. Aplicación a las personas privadas	306
459. a) Capacidad contractual	307
460. b) Inhabilidades	307
461. c) Incompatibilidades	308
462. d) Sanciones	308
463. B) Desde el punto de vista del objeto	309

II. *Principios especiales de los contratos administrativos*

464. A) La terminación unilateral	309
465. B) La modificación unilateral	310
466. C) La interpretación unilateral	311

III. *Celebración de los contratos*

467. Requisitos para la celebración y ejecución	312
468. A) Autorización legal	312
469. B) Registro previo	312
470. C) Presentación de paz y salvo	313
471. D) Escogencia del contratista	313
472. 1. Licitación	313

473.	a) Licitación pública	314
474.	b) Licitación privada	315
475.	2. Concurso de méritos	316
476.	3. Contratación directa	316
477.	E) Escrito del contrato	316
478.	F) Firma del contrato	317
479.	G) Registro presupuestal	317
480.	H) Constitución de garantías	318
481.	I) Concepto del Consejo de ministros y firma del presidente de la República	319
482.	J) Revisión del Consejo de Estado	319
483.	K) Perfeccionamiento de los contratos	319
484.	L) Publicación del contrato	320
485.	LL) Pago de impuestos	320

IV. *Contenido de los contratos*

486.	A) Cláusulas comunes	320
487.	B) Cláusulas especiales y obligatorias	320
488.	1. Caducidad	321
489.	2. Sujeción a las apropiaciones presupuestales	322
490.	3. Garantías	322
491.	4. Multas	322
492.	5. Cláusula penal pecuniaria	322
493.	6. Sujeción a la ley colombiana y renuncia a reclamación diplomática	322

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

494.	A) Contratos de obras públicas	323
495.	B) Contratos de consultoría	325
496.	C) Contratos de suministro	325
497.	D) Compraventa y permuta de bienes muebles	326
498.	E) Compraventa y permuta de inmuebles	327
499.	F) Contratos de arrendamiento	328
500.	G) Contratos de prestación de servicios	328
501.	H) Contratos de donación	329
502.	I) Contratos para la recuperación de bienes ocultos	329
503.	J) Contratos de concesión de servicios de telecomunicaciones	330
504.	K) Contratos de conducción de correos y de asociación para el servicio de correo aéreo	330
505.	L) Contratos de acuñación de moneda metálica y billetes	330
506.	M) Contratos de empréstito	331
507.	N) Contratos de seguro	331

VI. *Liquidación de los contratos*

508.	A) Noción	331
509.	B) Procedencia de la liquidación	332

	PÁG.
510. C) Competencia para efectuar la liquidación	332
511. D) Contenido y procedimiento de la liquidación	332

VII. *Nulidad de los contratos*

512. A) Concepto	332
513. B) Causales de nulidad absoluta	333
514. C) Causales de nulidad relativa	333

VIII. *Responsabilidad contractual*

515. A) Casos de responsabilidad	333
516. B) Manera de hacer efectiva la responsabilidad	333

TÍTULO SEGUNDO

LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

517. Ubicación del problema	335
-----------------------------------	-----

CAPÍTULO I

ELEMENTOS DE LA RESPONSABILIDAD

518. Enumeración	337
519. A) Actuación de la administración	337
520. B) Daño o perjuicio	338
521. C) Nexa causal	338

CAPÍTULO II

RÉGIMEN JURÍDICO DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

522. Presentación	340
-------------------------	-----

Sec. I. Evolución histórica de la responsabilidad del Estado

523. Primera etapa: la irresponsabilidad	340
524. Segunda etapa: la responsabilidad	340
525. Tercera etapa: la responsabilidad creciente	341

Sec. II. Responsabilidad del Estado colombiano

526. Evolución general	342
------------------------------	-----

I. *Aplicación del derecho privado*

PAG.

527. A) Aplicación de la responsabilidad indirecta	343
528. B) Aplicación de la responsabilidad directa	344

II. *Etapa de transición*

529. Explicación general	345
--------------------------------	-----

III. *Aplicación del derecho público*

530. A) En cuanto a la competencia	347
531. B) En cuanto al fondo. Responsabilidad por culpa, falta o falla del servicio	347

CAPÍTULO III

CASOS ESPECIALES
DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

532. Explicación inicial	350
--------------------------------	-----

Sec. I. Ampliaciones de la responsabilidad administrativa

533. Enunciado	350
534. A) Responsabilidad por daño especial	350
535. B) Responsabilidad por riesgo	351
536. C) Responsabilidad por trabajos públicos	351
537. D) Responsabilidad por expropiación u ocupación de inmuebles en caso de guerra	352
538. E) Responsabilidad por almacenaje	352

Sec. II. Restricciones a la responsabilidad administrativa

538 bis. Enunciado	352
539. A) Responsabilidad por el hecho de las leyes	352
540. B) Responsabilidad por la administración de justicia	354

Sec. III. La responsabilidad de los funcionarios

541. Planteamiento del problema	355
542. Soluciones tradicionales	355
543. Crítica a las soluciones anteriores	356
544. A) La responsabilidad del funcionario frente a los administrados	356
545. B) La acumulación de responsabilidades del funcionario y de la adminis- tración	357
546. C) Responsabilidad del funcionario frente a la administración	357
547. Aplicación de esas soluciones en el derecho colombiano	358

TÍTULO TERCERO
LAS PRINCIPALES ACTIVIDADES
ADMINISTRATIVAS

PÁG.

548. Plan del título	361
----------------------------	-----

CAPÍTULO I

LA POLICÍA ADMINISTRATIVA

549. Introducción	363
-------------------------	-----

Sec. I. Noción de policía

550. Concepto general	364
551. A) Policía constitucional	364
552. B) Policía legislativa	364
553. C) Policía administrativa	365
554. D) Policía judicial	365

Sec. II. Policía administrativa propiamente dicha

555. A) Definición	365
556. B) Elementos que garantiza la policía administrativa	366
557. 1. Seguridad pública	366
558. 2. Tranquilidad pública	366
559. 3. Salubridad pública	366
560. 4. Moralidad pública	367
561. C) Clases de policía administrativa	367
562. 1. Policía administrativa general	367
563. 2. Policías administrativos especiales	367

Sec. III. Reglamentación del poder de policía

564. Normas que reglamentan el poder de policía en Colombia	367
565. A) Autoridades de policía administrativa	368
566. B) Medidas de policía administrativa	369

Sec. IV. Límites del poder de policía

567. Ideas generales	370
568. A) Extensión normal del poder de policía	370
569. B) Extensión excepcional del poder de policía	371
570. C) El control del poder de policía	371
571. 1. Medios de control	372

572.	2. Elementos objeto del control	372
573.	a) Control sobre el fin de policía	372
574.	b) Control sobre los motivos	372

CAPÍTULO II

EL SERVICIO PÚBLICO

575.	Ideas generales	374
------	-----------------------	-----

Sec. I. Noción de servicio público

576.	A) Noción tradicional	375
577.	B) Nociones material o funcional y orgánica o formal de servicio público	375
578.	C) Elementos de la noción de servicio público	376
579.	1. Interés general	376
580.	2. Participación de la administración	376

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

581.	Idea general	378
582.	A) Gestión por parte de la administración	379
583.	B) Gestión por parte de los particulares	379
584.	C) Gestión mixta	379

Sec. III. Clases de servicios públicos

585.	Enunciado	380
586.	A) Servicios públicos administrativos	380
587.	B) Servicios públicos industriales y comerciales	381

Sec. IV Régimen jurídico de los servicios públicos

588.	Nociones generales	381
589.	A) Principios generales de los servicios públicos	382
590.	1. Principio de la continuidad	382
591.	2. Principio de la adaptabilidad	382
592.	3. Principio de la neutralidad	382
593.	4. Principio de la igualdad frente al servicio público	383
594.	5. Principio de la obligación de la administración de hacer funcionar correctamente los servicios públicos	383
595.	B) Régimen jurídico de los servicios públicos administrativos	383
596.	C) Régimen jurídico de los servicios públicos industriales y comerciales	383
	Bibliografía	385
	Índices	391