

ESTUDIOS DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y ADMINISTRATIVO

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR



ÍNDICE GENERAL

PRÓLOGO	xvii
---------------	------

CAPÍTULO I

De la tridivisión del poder y su separación absoluta, a su unidad y distribución para su ejercicio con colaboración armónica por todos los órganos del Estado

INTRODUCCIÓN	1
I. LA TEORÍA DE LA DIVISIÓN TRIPARTITA DEL PODER PÚBLICO Y LA EXISTENCIA DE PODERES PÚBLICOS	2
II. DE LA SEPARACIÓN ORGÁNICA ABSOLUTA DEL PODER PÚBLICO	41
III. LA ADOPCIÓN DE LA TEORÍA DE LA TRIDIVISIÓN DEL PODER Y DE LOS PRINCIPIOS DE SEPARACIÓN ABSOLUTA Y DE EQUILIBRIO, EN EL SISTEMA JURÍDICO COLOMBIANO	46
IV. LA UNIDAD DEL PODER PÚBLICO Y LOS PRINCIPIOS DE SU DISTRIBUCIÓN, COLABORACIÓN ARMÓNICA Y EQUILIBRIO FUNCIONAL	58
V. LOS PRINCIPIOS DE SEPARACIÓN FUNCIONAL Y DE COLABORACIÓN ARMÓNICA	63
VI. LA RUPTURA DE LA CONCEPCIÓN FUNCIONAL TRIPARTITA, LA SISTEMATIZACIÓN CONSTITUCIONAL DE OTRAS FUNCIONES PÚBLICAS Y LA REUBICACIÓN EN LA ESTRUCTURA DEL ESTADO DE LOS ÓRGANOS ENCARGADOS DE CUMPLIRLAS	76
A. Antecedentes	76
B. El estudio y adopción de una sistematización constitucional sobre otras funciones públicas y la reubicación en la estructura del Estado de los órganos encargados de cumplirlas	89
C. De la función fiscalizadora o de control en general y de los órganos que la ejercen	93
D. De la función electoral, los órganos que la ejercen y las autoridades electorales	121
1. La adopción del sistema político	134

2.	La garantía y efectividad de los derechos políticos de los ciudadanos que son los electores a cuyo cargo está la función electoral	136
3.	La consagración de un sistema de partidos y movimientos políticos	138
4.	La función electoral	143
5.	La consagración de un sistema electoral constituido por las reglas electorales	147
a.	El voto preferente	147
b.	El umbral	147
c.	La cifra repartidora	148
6.	La existencia y funcionamiento de las autoridades electorales	148
E.	La función de banca central y el órgano que la ejerce	151
1.	La existencia de una sola organización de carácter público y de naturaleza especial o única	151
2.	El propósito o finalidad esencial consistente en velar por el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda	151
3.	La atribución para el ejercicio tanto de las funciones de emisión de la moneda legal como de regulación de la circulación monetaria, los cambios internacionales y el crédito	152
4.	Los límites para el financiamiento al Gobierno	153
5.	La autonomía orgánica, funcional y técnica de la entidad que tiene a su cargo las funciones de banca central	153
6.	El control	154
a.	Control de legalidad	155
b.	Inspección, vigilancia y control del Presidente de la República ...	155
c.	Control político del Congreso	158
7.	Coordinación con la política económica en general	160
F.	La función de seguridad y defensa nacional y los órganos que la ejercen	163
1.	El concepto general de seguridad pública	168
a.	La normalidad	169
b.	El orden público	171
c.	La paz	176
d.	La tranquilidad pública	179

e. La adecuada prestación de los servicios públicos como presupuesto necesario para la seguridad pública	183
2. El concepto de seguridad nacional	183
3. El concepto de seguridad ciudadana	190
4. El monopolio y uso de la fuerza legítima por el Estado	192
5. El concepto integrado de seguridad pública	197

CAPÍTULO II

La estructura del Estado para el cumplimiento de las funciones públicas

A. EL MODELO DE ORGANIZACIÓN ESTATAL PREVISTO EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991	208
1. Los fines o finalidades de la organización estatal	208
2. Las funciones públicas derivadas y la nueva estructura del Estado para cumplirlas	209
3. Los principios que orientan la organización estatal	214
4. Las personas jurídicas de derecho público que integran la organización estatal	221
B. LA RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO	225
1. El Senado de la República y la Cámara de Representantes que integran el Congreso de la República	225
2. Las funciones del Congreso de la República	227
3. Las comisiones constitucionales permanentes de una y otra cámara	229
4. Las comisiones legales de una y otra cámara	231
5. Las comisiones especiales	235
6. Los servicios administrativos y técnicos de las cámaras	236
C. LA RAMA EJECUTIVA DEL PODER PÚBLICO	236
1. Consideraciones generales	236
2. Estructura	237
D. LA RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO	274
1. La administración de justicia y la rama judicial	274
2. Estructura	275
E. LA ORGANIZACIÓN FISCALIZADORA O DE CONTROL	283
1. El ministerio público	284
2. Las contralorías y la Auditoría General de la República	302

F.	LA ORGANIZACIÓN ELECTORAL	312
1.	El Consejo Nacional Electoral	312
2.	La Registraduría Nacional del Estado Civil	313
G.	LOS ÓRGANOS AUTÓNOMOS CON PERSONERÍA JURÍDICA Y RÉGIMEN CONSTITUCIONAL Y LEGAL PROPIOS	316
1.	El Banco de la República	317
2.	La Comisión Nacional de Televisión.....	335
3.	Las corporaciones autónomas regionales	352
4.	Las universidades oficiales autónomas	357
5.	La Comisión Nacional de Servicio Civil.....	359
H.	LA FUERZA PÚBLICA	362
1.	El comandante general de la fuerza pública y de las Fuerzas Militares: el Presidente de la República	363
2.	Las Fuerzas Militares	364
3.	La Policía Nacional	366
4.	Otros organismos nacionales relacionados con la seguridad pública	368
I.	LA PROBLEMÁTICA ORGANIZACIONAL ACTUAL	370
J.	LA CAPTURA DEL ESTADO	373

CAPÍTULO III

Los estatutos de la organización estatal

A.	ANTECEDENTES	377
B.	LA EXPEDICIÓN DE LOS DECRETOS 1050 Y 3130 DE 1968 COMO ESTATUTOS ORGÁNICOS O GENERALES BÁSICOS DE LA RAMA EJECUTIVA, ORDEN NACIONAL	384
C.	LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL SOBRE LA NATURALEZA DE LOS ESTATUTOS ORGÁNICOS O ESTATUTOS BÁSICOS GENERALES ATRIBUIDA A LOS DECRETOS 1050 Y 3130 DE 1968	386
D.	EL CAMBIO DE JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL Y EL DESMONTE DE LA TEORÍA SOBRE LA NATURALEZA DE ESTATUTOS ORGÁNICOS O ESTATUTOS BÁSICOS GENERALES DE LOS DECRETOS 1050 Y 3130 DE 1968.....	410
E.	EL DESMONTE DEFINITIVO DE LA TEORÍA DE LOS ESTATUTOS ORGÁNICOS O ESTATUTOS BÁSICOS GENERALES	445
F.	EL NUEVO MODELO DE ORGANIZACIÓN PARA LA RAMA EJECUTIVA DEL PODER PÚBLICO PREVISTO EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991	446

G.	LA LEY 489 DE 1998, ADICIONADA POR LA LEY 790 DE 2002, NO ES NI CONTIENE EL ESTATUTO BÁSICO DE LA RAMA EJECUTIVA, ORDEN NACIONAL	452
H.	LA NECESIDAD DE PREVER EN LA CONSTITUCIÓN Y DE EXPEDIR CONFORME A ELLA, NUEVOS ESTATUTOS BÁSICOS O LEYES ORGÁNICAS PARA IMPRIMIRLE ORDEN A LA ORGANIZACIÓN DE LA RAMA EJECUTIVA	463
I.	LOS ESTATUTOS DE LAS DEMÁS ORGANIZACIONES ESTATALES	465
	1. De Ordenamiento Territorial	465
	2. De la Ley Orgánica del Congreso de la República y de cada una de sus cámaras	481
	3. De la Ley Estatutaria para la Administración de Justicia	483
J.	LAS DEMÁS NORMAS QUE REGULAN LA ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DE LOS DEMÁS ÓRGANOS DEL ESTADO	489

CAPÍTULO IV

El modelo territorial del Estado colombiano

A.	ANTECEDENTES	491
	1. De la Confederación de las Provincias Unidas de la Nueva Granada a la creación de la Primera República.....	491
	2. La Segunda República, tras la disolución de la Gran Colombia. De nuevo, de la Confederación al Estado Federal.....	491
	3. La centralización política y la descentralización administrativa como fundamento de la Tercera República	492
	4. La Cuarta República, según la Constitución Política de 1991	496
B.	EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL SEGÚN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991	496
	1. Consideraciones generales	496
	2. La estructura general administrativa del orden territorial	499
C.	LA REGIÓN ADMINISTRATIVA Y DE PLANIFICACIÓN Y LA REGIÓN COMO ENTIDAD TERRITORIAL, COMO PRESUPUESTOS HACIA UN ESTADO REGIONAL	505
	1. Consideraciones generales	505
	2. El modelo general de ordenamiento territorial no debe admitir diferentes clases de entidades intermedias	510
D.	EL MODELO TERRITORIAL DE LOS DISTRITOS CAPITAL Y ESPECIALES	513
	1. Según la Constitución Política	515
	2. Según lo previsto en el Decreto 1421 de 1993	534

CAPÍTULO V

**Alcance y límites de las potestades reguladora y reglamentaria
La división de competencias existente
entre la ley y el acto administrativo normativo,
sea regulador o reglamentario**

A.	LA REGULACIÓN	543
1.	La regulación constitucional.....	543
2.	La regulación legal	550
3.	La regulación administrativa	565
a.	Las facultades de regulación administrativa atribuidas por la Constitución Política al Gobierno Nacional	571
b.	La regulación administrativa a cargo del Consejo Superior de la Judicatura por atribución constitucional	594
c.	La regulación administrativa a cargo del Contralor General de la República por atribución constitucional	596
d.	La regulación a cargo del Contador General de la Nación por atribución constitucional	605
e.	La regulación administrativa a cargo del Banco de la República por atribución constitucional	605
f.	La regulación administrativa a cargo tanto de las asambleas departamentales como de los concejos municipales	606
g.	La regulación administrativa a cargo de otras autoridades atribuidas por el legislador	612
B.	LA REGLAMENTACIÓN	649
1.	La Reglamentación Legal	651
2.	La Reglamentación Administrativa	653
3.	La reglamentación y la regulación administrativa	667
C.	LA DESLEGALIZACIÓN DE OTRAS MATERIAS PARA QUE EN LO SUCESIVO SEAN OBJETO DE REGULACIÓN ADMINISTRATIVA	675
D.	LO QUE DEBE SER OBJETO DE REGULACIÓN LEGAL Y LO QUE PUEDE SER OBJETO DE REGULACIÓN Y/O REGLAMENTACIÓN ADMINISTRATIVA	676

CAPÍTULO VI

**La inspección, vigilancia y control como expresión
de la función de policía administrativa**

GENERALIDADES	679
---------------------	-----

CAPÍTULO VII
La descentralización por colaboración
Las Cámaras de Comercio

A.	ANTECEDENTES LEGALES	699
	1. La Ley 111 de 1890	699
	2. El Decreto 62 de 1891	701
	3. El Decreto 706 de 1904	703
	4. El Decreto 586 de 1920	704
	5. La Ley 28 de 1931	706
	6. El Código de Comercio de 1971	709
B.	LA NATURALEZA Y FUNCIONES DE LAS CÁMARAS DE COMERCIO	710
C.	NO OBSTANTE QUE SUS FUNCIONES SON ATRIBUIDAS POR LA LEY Y ALGUNAS DE ELLAS TIENEN LA NATURALEZA DE FUNCIONES PÚBLICAS, LAS CÁMARAS DE COMERCIO SON ENTIDADES PRIVADAS, DE CARÁCTER CORPORATIVO Y GREMIAL	716
D.	LAS CÁMARAS DE COMERCIO CONSTITUYEN ESQUEMAS DE DESCENTRALIZACIÓN POR COLABORACIÓN EN LOS TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 209 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA	717

CAPÍTULO VIII
El “estatuto general de contratación
de la administración pública”
Estudio normativo, doctrinal
y jurisprudencial sobre su naturaleza

A.	INTRODUCCIÓN	731
B.	LAS NORMAS CONSTITUCIONALES RELACIONADAS CON LA CONTRATACIÓN ESTATAL ...	732
C.	ANTECEDENTES NORMATIVOS. ITINERARIO DE SU CONSAGRACIÓN CONSTITUCIONAL ...	737
	1. Antecedentes de la consagración del inciso final del artículo 150 de la Constitución Política	737
	2. Antecedentes de la consagración del artículo 352 de la Constitución Política en lo que se refiere a la capacidad para contratar	742
D.	QUÉ SIGNIFICA “ESTATUTO” Y QUÉ IMPLICA QUE SEA “GENERAL”. NATURALEZA DE LA LEY QUE DEBE CONTENER EL ESTATUTO GENERAL DE CONTRATACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	743
	1. El significado de una ley “estatuto”	743
	2. El significado de una ley “general”	756

3.	Lo que actualmente dice la jurisprudencia constitucional sobre la naturaleza de la ley que contiene el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública	781
4.	Del verdadero significado de “estatuto general” que implica su asimilación a la “ley general”	793
E.	LA PRECISIÓN QUE DEBE HACERSE EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA PARA QUE NO EXISTA DUDA SOBRE LA NATURALEZA DE LEY GENERAL QUE TIENE EL ESTATUTO DE CONTRATACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	797
1.	Consideraciones generales	797
2.	De las ventajas que desde el punto de vista jurídico comporta la precisión de este esquema	801
3.	De las desventajas que desde el punto de vista jurídico comporta la precisión de este esquema	802
F.	CONCLUSIÓN	804

CAPÍTULO IX

El Código Administrativo

A.	ANTECEDENTES	807
B.	LOS ASPECTOS POSITIVOS	810
1.	La definición de los principios orientadores de la actividad administrativa	810
2.	La regulación de la actividad administrativa	816
3.	Se precisó la impugnación de las decisiones en sede administrativa	817
4.	Se determinó el régimen de responsabilidad de los servidores públicos, se previó demandar directamente al servidor o llamarlo en garantía, y se consagró la acción de repetición	817
5.	Se precisaron los medios de control judicial de la actividad administrativa	818
6.	Se creó la acción de cumplimiento	818
7.	Se consagró la posibilidad para que la administración ejercite ella misma las acciones contencioso administrativas	818
8.	Se creó la figura de la suspensión provisional en prevención	819
9.	Se consagró el recurso extraordinario de anulación	819
10.	Se reguló más técnicamente el proceso contencioso administrativo ordinario y se precisaron concretamente los procesos especiales	820

C.	TEMAS QUE DEBEN SER OBJETO DE TRATAMIENTO NORMATIVO Y RESPECTO DE LOS CUALES DEBE HABER UN REPLANTEAMIENTO	820
1.	La actuación administrativa	820
2.	El silencio administrativo	821
3.	La vía gubernativa como requisito de procedibilidad para acudir a la jurisdicción contencioso administrativa	822
4.	La integración de la jurisdicción contencioso administrativa	822
5.	La unificación de las acciones de inconstitucionalidad	823
6.	La suspensión en prevención	823
7.	Un nuevo replanteamiento de los medios de control judicial a cargo de la jurisdicción contencioso administrativa	824