

JAIME VIDAL PERDOMO

Profesor Universitario

DERECHO ADMINISTRATIVO



Octava edición

[Handwritten signature]
17-I-1986



Librería TEMIS Editorial

Bogotá - Colombia

1985

ÍNDICE GENERAL

CAPÍTULO I

NOCIONES GENERALES

	PÁG.
I. El derecho administrativo vinculado a la noción de administración .	3
II. Relaciones del derecho administrativo con otras disciplinas jurídicas	6
§ 1. Relaciones con el derecho constitucional	7
§ 2. Relaciones con el derecho privado. El problema de la autonomía del derecho administrativo	8
A. Autonomía del derecho administrativo en el derecho francés	9
a) Exposición de ANDRÉ DE LAUBADÈRE	9
b) Exposición de JEAN RIVERO	11
B. Autonomía del derecho administrativo en el derecho colombiano	12
III. Fuentes del derecho administrativo	15
§ 1. Aspectos generales	15
§ 2. La Constitución	16
§ 3. Los actos del Congreso	16
§ 4. Los decretos	19
A. Decretos con fuerza de Ley	19
a) Los decretos legislativos	19
b) Los decretos extraordinarios	22
c) Los decretos especiales	26
B. Decretos de carácter administrativo	31
a) Los decretos reglamentarios	31
b) Los reglamentos constitucionales	41
§ 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**

	PÁG.
I. Sistema federal	59
§ 1. Su formación histórica	59
§ 2. Características del régimen federal	60
A. El federalismo como sistema político	61
B. Ausencia de control de tutela	61
II. La descentralización	62
§ 1. La descentralización administrativa	62
§ 2. Noción jurídica de la descentralización y sus elementos	63
A. Necesidades locales	64
B. Personalidad jurídica	64
C. Autoridades locales	65
D. Control de tutela por parte del poder central	65
§ 3. Actualidad y porvenir de la descentralización administrativa	66
III. La desconcentración administrativa	66

**Sección II.—ADMINISTRACIÓN NACIONAL: AUTORIDADES
DEL PODER CENTRAL**

*Subsección I.—Estructura de la administración nacional
y principales funciones*

I. Presidencia de la República	70
§ 1. La influencia del régimen presidencial en la actividad del presidente	70
§ 2. El presidente como cabeza del gobierno	71
§ 3. El presidente como suprema autoridad administrativa	72
§ 4. Principales funciones del presidente	72
A. Ejecutar las leyes	73
B. Ejercer la potestad reglamentaria	75
C. El mantenimiento del orden público	75
D. El nombramiento de funcionarios	76
E. Organización de la vida administrativa	78
II. Ministerios	78
§ 1. Aspectos y funciones generales	78
§ 2. Funciones de los ministros	80

	PÁG.
A. Funciones administrativas de los ministros	81
a) Decidir sobre los asuntos de su despacho	81
b) El poder jerárquico	81
c) Colaboración en el ejercicio de la potestad reglamentaria	82
B. Funciones políticas	82
§ 3. Organización interna de los ministerios	82
III. El Consejo de ministros	84
IV. Departamentos administrativos	86
V. Los consejos en la administración nacional	88
VI. El Consejo Nacional de Política Económica y Social	90
VII. La Junta Monetaria	90
VIII. Las superintendencias	91
IX. Los establecimientos públicos	92
§ 1. La descentralización por servicios	93
§ 2. La noción jurídica de establecimientos públicos: elementos	94
A. Atribución de funciones o servicios estatales	94
B. Control de tutela por parte del poder central	96
C. Autonomía administrativa	97
D. Autonomía financiera	100
§ 3. Consecuencias jurídicas de la calificación de establecimiento público	101
§ 4. Los establecimientos públicos como técnica de la administración	102
§ 5. Evolución de la noción de establecimiento público	103
§ 6. Los principios de organización administrativa de los establecimientos públicos	105
§ 7. Algunos tipos de establecimientos públicos	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	110
§ 1. Distribución de negocios	110
§ 2. La delegación de funciones presidenciales	112
§ 3. Relaciones jurídicas	113
II. El poder jerárquico	114
III. El control de tutela	116
§ 1. Características generales	116
§ 2. Excepciones al control de tutela	119
IV. Distinción entre los entes estatales y las personas jurídicas privadas	122
§ 1. Vista de conjunto	122
§ 2. Las instituciones de utilidad pública	122
§ 3. Criterios de distinción	124
§ 4. La evolución de la materia	125

Sección IV.—ADMINISTRACIÓN DEPARTAMENTAL Y MUNICIPAL:
LAS AUTORIDADES LOCALES

	PÁG.
I. La administración departamental	128
§ 1. El departamento como unidad territorial de administración	129
§ 2. Intendencias y comisarías	130
§ 3. Las funciones de los departamentos	131
§ 4. Los recursos departamentales	132
§ 5. Las autoridades departamentales	135
A. Las asambleas departamentales	135
a) Actos de las asambleas	135
b) Integración de las asambleas	136
c) Funciones de las asambleas	137
B. Los gobernadores	138
II. La administración municipal	140
§ 1. El municipio como unidad territorial de la administración	140
§ 2. Funciones de los municipios	141
§ 3. Los concejos municipales	143
§ 4. Alcaldes municipales	144
§ 5. Personeros municipales	145
§ 6. El Distrito Especial de Bogotá	145
A. La necesidad de un estatuto particular	146
B. La interpretación de la Corte Suprema de Justicia sobre el alcan- ce del Distrito Especial de Bogotá	147
§ 7. Nuevas formas de administración municipal	149
A. Asociación de municipios	149
B. Las áreas metropolitanas	150

CAPÍTULO III

LA ACCIÓN ADMINISTRATIVA

Sección I.—LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO

I. Extensión de la intervención del Estado	156
§ 1. La revolución francesa: la concepción del Estado no intervencionista	156
§ 2. Las ideas de inspiración socialista: fuente de la nueva concepción del Estado y de sus intervenciones	158
II. La intervención del Estado en Colombia	160
§ 1. Análisis de la reforma constitucional de 1936 y sus complementos	161
§ 2. Intervención del Estado en la economía colombiana	163
§ 3. Las modificaciones del art. 32 de la Constitución	165
§ 4. El fomento de la economía nacional	167

§ 5. Fiscalización de tarifas y reglamentos	169
§ 6. La expropiación por causa de utilidad pública o de interés social	171

Sección II.—FORMAS DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

Subsección I.—*La policía administrativa*

I. Noción de policía	175
§ 1. Origen de las autorizaciones de policía	176
§ 2. Definición y elementos de la noción de poder de policía	177
§ 3. Policía administrativa general y policía especial	180
§ 4. Policía administrativa y policía judicial	181
§ 5. Policía administrativa y servicio público	182
II. Autoridades de policía	183
III. Medidas de policía	185
§ 1. La reglamentación	185
§ 2. Las medidas individuales	186
§ 3. El empleo de la fuerza	186
IV. Control del ejercicio del poder de policía	186
§ 1. Control sobre el fin de policía	187
§ 2. Control sobre los motivos	187
§ 3. Control sobre los medios de policía	187
V. Las disposiciones nacionales de policía general	188
VI. Extensión del poder de policía	190
VII. Controversia sobre la crisis de la noción de poder de policía	192

Subsección II.—*Los servicios estatales o servicios públicos*

La prestación de servicios a cargo del Estado

I. Clasificación de los servicios estatales	195
II. Modos de gestión de los servicios estatales	196
§ 1. Participación financiera	197
§ 2. Participación en la dirección	197
III. Forma jurídica de los servicios: establecimientos públicos, empresas estatales, sociedades de economía mixta	198
IV. La creación de servicios	199
V. La coordinación de servicios	199

La noción jurídica de servicio público

I. Nacimiento e importancia de la teoría del servicio público	201
II. Crisis de la noción de servicio público y estado actual	202
III. La teoría del servicio público en Colombia	207

Subsección III.—*Las actividades de fomento*

	PÁG.
I. Fomento por medio de beneficios fiscales	213
II. Fomento por medio de política crediticia y monetaria	213
III. La destinación de fondos	213
IV. Las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta	215
§ 1. Consideraciones generales	215
§ 2. Creación de entidades directas e indirectas	216
§ 3. El capital	218
§ 4. Órganos de dirección y representación legal	219
§ 5. Control de tutela	220
§ 6. Régimen jurídico	221

CAPÍTULO IV

FUNCIÓN Y ACTOS ADMINISTRATIVOS

Sección I.—LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA

I. Nociones generales	224
II. La función administrativa como ejecución de la ley	225
III. La definición material de la función administrativa	226
IV. La discusión sobre los criterios formal y material	228
V. Noción formal y material en el derecho positivo colombiano	229
§ 1. Criterio material	229
§ 2. Criterio formal	230
VI. La función administrativa en derecho colombiano. La noción de función gubernamental	231
VII. La función o tareas administrativas a cargo de entidades privadas ..	233
VIII. Función administrativa y función jurisdiccional	234
IX. Poderes de la administración y situaciones de los administrados	235

Sección II.—LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

I. Definiciones de acto administrativo	239
§ 1. Definiciones generales	240
§ 2. Definición según el derecho colombiano	242
II. Formación	246
III. Elementos	247
§ 1. El sujeto	248
§ 2. El objeto	249
§ 3. Los motivos	249

§ 4. El fin	250
§ 5. Las formalidades	251
IV. El silencio de la administración	252
V. Clasificaciones de los actos administrativos	254
§ 1. Actos de autoridad y actos de gestión	254
§ 2. Actos simples y actos complejos	255
§ 3. Actos nacionales, departamentales o municipales	255
§ 4. Actos jurídicos y hechos u operaciones materiales	255
§ 5. Negocios jurídicos y meros actos administrativos	256
§ 6. Actos constitutivos y declarativos	256
VI. Efectos de los actos administrativos	257
§ 1. La fuerza jurídica de los actos administrativos	257
A. Presunción de legalidad y ejecutividad	258
B. La ejecución de oficio de esas obligaciones	260
C. Las nuevas disposiciones	261
§ 2. La duración de los actos administrativos	262
A. Notificación y publicación de los actos administrativos	262
B. La modificación y extinción de los actos administrativos	263
C. La revocación de los actos administrativos	264
D. El nuevo Código	267
E. Los recursos contra los actos administrativos	268

Sección III.—EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD

I. Las autoridades que hacen efectivo el principio de legalidad	270
§ 1. La presunción de legalidad y la excepción de ilegalidad	271
§ 2. La excepción de inconstitucionalidad	273
II. La sanción por la violación del principio de legalidad: las causales de anulación de los actos administrativos	274
§ 1. La inexistencia de los actos administrativos	275
§ 2. Los “actos de gobierno” o “de poder”	277
§ 3. Competencia reglada y poder discrecional	281
§ 4. Causales de anulación de los actos administrativos	283
A. Incompetencia	283
B. Vicios de forma	283
C. Violación de la ley	283
D. Falta de motivos o error en los motivos	287
E. Desvío o desviación de poder	289
§ 5. Causales de anulación en la legislación colombiana	291
§ 6. Efectos de la anulación de los actos administrativos	292
§ 7. Saneamiento de vicios	295

CAPÍTULO V

CONTRATOS DE LA ADMINISTRACIÓN

	PÁG.
I. La evolución sobre la materia contractual	296
§ 1. La dualidad de jurisdicciones	296
A. Traslado de competencias a la justicia administrativa	296
B. La cláusula de caducidad, impulsora del proceso	296
§ 2. Principios especiales de los contratos administrativos	297
§ 3. Las normas de trámite: las formalidades a que están sujetos los contratos de la administración	298
§ 4. La tipología de los contratos de la administración	300
§ 5. Actos administrativos y contratos	301
§ 6. Las acciones contractuales	303
II. El nuevo estatuto de contratación (ley 19 de 1982 y decreto-ley 222 de 1983)	304
§ 1. Clasificación de los contratos: administrativos y de derecho privado de la administración	304
§ 2. Principios especiales de los contratos administrativos	305
A. Modificación unilateral	305
B. La interpretación unilateral de los contratos	307
C. La terminación unilateral	308
§ 3. Definiciones de entidades contractuales y los contratos “llave en mano”	310
§ 4. La jurisdicción contractual	311
§ 5. El estatuto y el derecho privado	312
§ 6. El alcance territorial del estatuto: códigos fiscales departamentales y municipales	313
§ 7. El decreto 222 de 1983: estatuto nacional	315
§ 8. Inhabilidades e incompatibilidades	315
§ 9. Otras cuestiones: protección a la industria y al trabajo nacionales	316
§ 10. Ocupación transitoria, imposición de servidumbres y desafectación de inmuebles	317
III. Formación, ejecución y terminación del contrato	317
§ 1. Formación de los contratos	317
A. Los principios de la selección del contratista: la licitación pública	318
a) Principio de la libertad de concurrencia	318
b) Principio de igualdad de los oferentes	319
B. Los efectos de la licitación	319
§ 2. Ejecución de los contratos	320
A. Deberes del contratista y prerrogativas de la administración	320
B. Obligaciones de la administración y derechos del contratista	322
§ 3. C. Terminación del contrato	324
A. Terminación normal del contrato	324

PÁG.

B. La extinción normal del contrato	324
C. Liquidación del contrato	324
D. La nulidad absoluta y relativa	325

CAPÍTULO VI

BIENES DEL ESTADO

I. Clasificación de los bienes del Estado	328
II. El régimen jurídico	330
§ 1. Distinción entre dominio público y dominio privado	331
A. Origen de la distinción	331
B. Criterios de la distinción	331
§ 2. Condición jurídica del dominio público	333
A. Tesis enemigas del derecho de propiedad	333
B. Tesis de la propiedad	333
§ 3. Modalidades del ingreso al patrimonio estatal	335
III. Utilización de los bienes del Estado	338
§ 1. Utilización de los bienes de uso público	338
§ 2. Utilización de los bienes fiscales	341
§ 3. Conservación y recuperación del dominio público	342
IV. Bienes de los departamentos y de los municipios	344

CAPÍTULO VII

LA FUNCIÓN PÚBLICA

I. Régimen jurídico	346
§ 1. Teoría estatutaria	346
§ 2. Relaciones contractuales	347
§ 3. Características generales de la función pública en Francia	347
II. La función pública en Colombia	348
§ 1. La carrera administrativa	348
A. Los fundamentos de la carrera administrativa, sus objetivos y sistemas	348
B. La constitucionalidad de las normas sobre carrera administrativa	352
C. La realidad de la carrera administrativa	353
§ 2. Situación jurídica de los empleados públicos	354
A. Naturaleza del vínculo	354
B. El derecho colectivo	356
III. Los contratos de prestación de servicios y ciertas cargas públicas ...	357
IV. Nuevas normas sobre carrera administrativa y funcionarios públicos	359
§ 1. La categoría de empleados de la rama legislativa	359

§ 2. El régimen disciplinario: ley 13 de 1984	359
§ 3. El Consejo Superior del Servicio Civil	361
§ 4. Carrera administrativa	361

CAPÍTULO VIII

LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO

I. Apreciaciones globales	363
II. Nociones generales y su evolución	365
§ 1. Constantes de la responsabilidad civil	366
A. El daño	366
B. Relación de causalidad	366
§ 2. Condiciones de responsabilidad	366
§ 3. Tipos de responsabilidad	368
III. El aporte del derecho francés	369
§ 1. La extensión de la responsabilidad	369
§ 2. Delimitación y combinación de la responsabilidad personal del agente y de la responsabilidad de la administración	370
A. Culpa personal	370
B. La falta del servicio	371
C. Irresponsabilidad de los funcionarios	371
§ 3. Grado de originalidad	371
IV. La evolución del tema en Colombia	372
§ 1. La aplicación del Código Civil	372
§ 2. Las tesis autonomistas	373
§ 3. La teoría de la falla del servicio	374
§ 4. La reafirmación de las teorías autonomistas	375
§ 5. El aspecto de los daños morales	376
V. Una responsabilidad con estatuto propio: las indemnizaciones por trabajos públicos	377
VI. La responsabilidad por el hecho de las leyes	379
VII. Responsabilidad del Estado colombiano por razón de la administración de justicia	380
VIII. Responsabilidad de los funcionarios en Colombia	382

CAPÍTULO IX

PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

I. Los principios de la ley 58 de 1982 y su desarrollo en el Código ...	385
§ 1. Antecedentes de la ley	385
§ 2. El decreto 2733 de 1959	386

	PÁG.
§ 3. Los principios de las actuaciones administrativas en la ley 58 de 1982	388
§ 4. Los principios orientadores	391
II. Antecedentes en la doctrina y en el derecho comparado	391
§ 1. La influencia del contencioso-administrativo	391
§ 2. La influencia de la teoría de MERKL	393
§ 3. El derecho comparado	394
III. El derecho de petición y otros derechos	396
IV. Actuaciones administrativas	400
§ 1. Iniciación	401
§ 2. Citación a terceros	402
§ 3. Formación de expediente	402
§ 4. Pruebas	402
§ 5. Recursos	403
§ 6. Audiencia y decisión	404
V. La vía gubernativa	404
§ 1. Publicación y notificaciones	404
§ 2. Los recursos	406
§ 3. El agotamiento de la vía gubernativa	408
§ 4. Las libertades y los derechos ante la administración	408

CAPÍTULO X

LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA

I. Una jurisdicción especial	411
II. Competencia del Consejo de Estado	412
III. Excepciones a la cláusula general de competencia	413
IV. Procedimiento gubernativo	415
V. Agotamiento de la vía gubernativa y silencio administrativo	417
VI. Las acciones	418
VII. El nuevo Código y las acciones	421
VIII. Las partes en el proceso contencioso-administrativo	423
IX. La sentencia	424
X. El recurso de súplica	425
XI. Recursos de revisión y de anulación	426
Bibliografía	427
Índices	437