

MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO

ELEMENTOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO
NOCIONES GENERALES,
EL ACTO ADMINISTRATIVO Y EL CONTRATO ESTATAL

—SEGUNDA EDICIÓN—



EDICIONES LIBRERÍA DEL PROFESIONAL

TABLA DE CONTENIDO

| | |
|--------------------|------|
| PRESENTACIÓN | XVII |
|--------------------|------|

I PARTE NOCIONES GENERALES

| | |
|--|----|
| 1. IDEA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO | 3 |
| 2. CONCEPTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA | 3 |
| 3. SISTEMAS DE SUMISIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA AL DERECHO | 5 |
| 3.1. EL SISTEMA DEL RULE OF LAW | 6 |
| 3.2. EL SISTEMA DEL DROIT ADMINISTRATIF O DE DERECHO ADMINISTRATIVO | 7 |
| 3.2.1. Origen | 7 |
| 3.2.2. Consistencia | 7 |
| 4. PRESUPUESTO POLÍTICO – JURÍDICO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO | 8 |
| 4.1. LA DIVISIÓN DEL PODER PÚBLICO EN RAMAS | 8 |
| 4.2. EL ESTADO DE DERECHO | 8 |
| 5. FUNDAMENTOS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO | 8 |
| 6. DIFERENCIA ENTRE LA EVOLUCIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO EN NUESTRO PAÍS Y LA DE FRANCIA | 10 |
| 7. CARÁCTERES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO | 11 |
| 7.1. ES UN DERECHO JOVEN | 11 |
| 7.2. ES UN DERECHO NO CODIFICADO | 11 |
| 7.3. ES UN DERECHO MUDABLE O MUTABLE | 12 |
| 7.4. ES UN DERECHO AUTÓNOMO RELATIVAMENTE | 12 |
| 7.4.1. Cuenta con una autonomía estructural | 12 |
| 7.4.2. Posee una autonomía dogmática | 12 |
| 7.4.3. Posee una autonomía didáctica | 12 |
| 7.5. ES UN DERECHO ESENCIALMENTE CONSUECUDINARIO | 12 |

| | | |
|-----------|---|----|
| 8. | RELACIONES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO CON OTRAS RAMAS DEL DERECHO | 13 |
| 8.1. | CON EL DERECHO CONSTITUCIONAL | 13 |
| 8.2. | CON EL DERECHO CIVIL | 13 |
| 8.3. | CON EL DERECHO COMERCIAL | 13 |
| 8.4. | CON EL DERECHO LABORAL | 14 |
| 8.5. | CON EL DERECHO PENAL | 14 |
| 8.6. | CON EL DERECHO PROCESAL | 15 |
| 8.7. | CON EL DERECHO INTERNACIONAL | 15 |
| 9. | FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO | 15 |
| 9.1. | LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA | 16 |
| 9.2. | LOS ACTOS DEL CONGRESO | 19 |
| 9.3. | LOS DECRETOS DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA | 19 |
| 9.4. | LA JURISPRUDENCIA | 20 |
| 9.5. | LA DOCTRINA | 20 |
| 9.6. | OTRAS FUENTES | 21 |
| 10. | SISTEMAS DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA | 21 |
| 10.1. | CENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA | 22 |
| 10.2. | DESCONCENTRACIÓN ADMINISTRATIVA | 23 |
| 10.3. | DELEGACIÓN ADMINISTRATIVA | 24 |
| 10.4. | DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA | 26 |
| 10.4.1. | La Descentralización Administrativa Territorial | 27 |
| 10.4.1.1. | Necesidad de ofrecer servicios públicos nivel local | 27 |
| 10.4.1.2. | Autonomía financiera | 28 |
| 10.4.1.3. | Autonomía Administrativa | 28 |
| 10.4.1.4. | Personería jurídica | 28 |
| 10.4.1.5. | Existencia de órganos de elección popular | 28 |
| 10.4.1.6. | Control de tutela por parte del poder central | 28 |
| 10.4.2. | La descentralización administrativa por servicios | 29 |
| 10.4.2.1. | Necesidad de especialización y tecnificación | 30 |
| 10.4.2.2. | Autonomía financiera | 30 |
| 10.4.2.3. | Autonomía administrativa | 30 |
| 10.4.2.4. | Personería jurídica | 30 |
| 10.4.2.5. | Control de tutela | 31 |
| 10.4.3. | La descentralización administrativa por colaboración | 32 |
| 10.4.4. | Las entidades descentralizadas indirectas | 33 |
| 11. | CONCEPTO DE FUNCIÓN ADMINISTRATIVA | 34 |
| 11.1. | LA POLICÍA ADMINISTRATIVA | 34 |
| 11.1.1. | Definición de policía | 34 |

| | | |
|-----------|---|----|
| 11.1.2. | El poder de policía | 34 |
| 11.1.3. | Titulares del poder de policía | 35 |
| 11.1.3.1. | El Presidente de la República | 35 |
| 11.1.3.2. | Las asambleas departamentales | 37 |
| 11.1.3.3. | Los concejos municipales | 38 |
| 11.1.4. | La función de Policía | 41 |
| 11.1.5. | La actividad de policía | 43 |
| 11.1.6. | Finalidad de la policía administrativa | 43 |
| 11.1.6.1. | El orden público | 43 |
| - | <i>La seguridad pública</i> | 43 |
| - | <i>La tranquilidad pública</i> | 43 |
| - | <i>La salubridad pública</i> | 43 |
| - | <i>La moralidad</i> | 43 |
| 11.1.6.2. | Libertades que el Estado puede limitar por razones de orden público | 44 |
| 11.2. | LOS SERVICIOS PÚBLICOS | 44 |
| 11.2.1. | Las dos condiciones que determinan una actividad como servicio público | 45 |
| 11.2.1.1. | La satisfacción de un interés general .. | 45 |
| 11.2.1.2. | Que así lo determine la ley | 45 |
| 11.2.2. | Las dos formas o géneros de prestación de servicios públicos | 46 |
| 11.2.2.1. | Los servicios públicos prestados por el Estado | 46 |
| 11.2.2.2. | Los servicios públicos prestados por particulares, bajo la influencia permanente del Estado | 46 |
| 11.3. | PRINCIPIOS RECTORES DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS | 46 |
| 11.3.1. | La continuidad | 47 |
| 11.3.2. | La adaptabilidad | 47 |
| 11.3.3. | La igualdad | 47 |
| 11.3.4. | La obligación de la prestación correcta de los servicios públicos | 47 |
| 12. | CONFUCIÓN EXIETENTÉ ENTRE SERVICIO PÚBLICO Y POLICÍA ADMINISTRATIVA | 47 |
| 13. | LOS INSTRUMENTOS JURÍDICOS DE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA | 48 |
| 13.1. | LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS | 48 |
| 13.2. | LOS HECHOS ADMINISTRATIVOS | 49 |
| 13.2.1. | La teoría de la falla del servicio | 50 |
| 13.2.2. | La teoría de la falla del servicio presunta | 50 |
| 13.2.3. | La teoría del daño especial | 51 |
| 13.2.4. | La teoría del riesgo excepcional | 51 |

| | |
|--|----|
| 13.2.5. La teoría de la responsabilidad por obras públicas o trabajos públicos | 52 |
| 13.2.6. La teoría de la responsabilidad por expropiación y ocupación temporal de inmuebles en caso de guerra | 52 |
| 13.2.7. La teoría por depósito, bodegaje o almacenaje | 52 |
| 13.3. LAS OPERACIONES ADMINISTRATIVAS | 53 |
| 13.4. LOS CONTRATOS ESTATALES | 53 |
| 14. LOS RECURSOS HUMANOS Y PATRIMONIALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA | 53 |
| 15. LOS CONTROLES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA | 54 |
| 15.1. LOS CONTROLES EXTERNOS | 54 |
| 15.2. LOS CONTROLES INTERNOS | 55 |
| 15.2.1. Los controles orientadores | 55 |
| 15.2.1.1. El control jerárquico y el control de tutela | 55 |
| 15.2.1.2. El control presupuestal | 55 |
| 15.2.1.3. El control interno | 55 |
| 15.2.2. Los controles enmendadores | 55 |

II PARTE

EL ACTO ADMINISTRATIVO

| | |
|---|----|
| 1. ORIGEN Y CONCEPTO DEL ACTO ADMINISTRATIVO | 59 |
| 1.1. EL CRITERIO ORGÁNICO O FORMAL | 60 |
| 1.2. EL CRITERIO MATERIAL | 60 |
| 1.3. EL CRITERIO JERÁRQUICO | 60 |
| 2. ATRIBUTOS O PRERROGATIVAS DEL ACTO ADMINISTRATIVO | 61 |
| 2.1. LA PRESUNCIÓN DE LEGALIDAD | 61 |
| 2.2. PRIVILEGIO DE LA EJECUTIVIDAD | 62 |
| 2.3. PRIVILEGIO DE LA EJECUTORIEDAD | 63 |
| 2.3.1. Presupuestos de la ejecutoriedad | 63 |
| 2.3.2. Pérdida de ejecutoriedad del acto administrativo | 63 |
| 2.3.3. Excepción de pérdida de ejecutoriedad | 64 |
| 2.3.4. El principio de la ejecutoriedad y las operaciones administrativas | 64 |
| 2.3.5. La ejecutoriedad en la nueva Constitución Nacional | 65 |
| 3. ELEMENTOS DE VALIDEZ DEL ACTO ADMINISTRATIVO | 65 |
| 3.1. EL ELEMENTO COMPETENCIA | 66 |
| 3.2. EL ELEMENTO CAUSAL | 67 |
| 3.3. EL ELEMENTO FINALISTA | 68 |
| 3.3.1. La desviación de poder | 68 |

| | | |
|----------|--|----|
| 3.4. | EL ELEMENTO CONTENIDO | 69 |
| 3.4.1. | La violación de la ley o ilegalidad en cuanto al objeto | 69 |
| 3.5. | EL ELEMENTO FORMAL | 70 |
| 3.5.1. | La forma de presentación del acto | 70 |
| 3.5.2. | Las formalidades del acto administrativo | 71 |
| 4. | TEORÍA DE LA INEXISTENCIA DEL ACTO ADMINISTRATIVO | 72 |
| 5. | ELEMENTOS DE EFICACIA DEL ACTO ADMINISTRATIVO | 73 |
| 5.1. | LA PUBLICACIÓN | 74 |
| 5.2. | LA NOTIFICACIÓN | 75 |
| 5.2.1. | La notificación personal | 75 |
| 5.2.2. | Notificación por edicto | 75 |
| 5.2.3. | Notificación por publicación | 76 |
| 5.2.4. | Notificación por conducta concluyente | 76 |
| 5.2.5. | Notificación de los actos de registro | 76 |
| 5.3. | LA COMUNICACIÓN | 76 |
| 6. | EL ACTO ADMINISTRATIVO FICTO O PRESUNTO | 77 |
| 6.1. | CONCEPTO DE SILENCIO ADMINISTRATIVO | 77 |
| 6.2. | CLASES DE SILENCIO ADMINISTRATIVO | 77 |
| 6.2.1. | Según su origen | 77 |
| 6.2.1.1. | Silencio administrativo sustantivo | 77 |
| 6.2.1.2. | Silencio administrativo adjetivo | 78 |
| 6.2.2. | Según sus efectos | 78 |
| 6.2.2.1. | Silencio administrativo negativo | 78 |
| 6.2.2.2. | Silencio administrativo positivo | 78 |
| 6.3. | REQUISITOS PARA QUE SE CONFIGURE EL SILENCIO ADMINISTRATIVO SUSTANTIVO | 79 |
| 6.3.1. | Que se presente una petición en interés particular .. | 79 |
| 6.3.2. | Transcurso del tiempo | 79 |
| 6.4. | EFFECTOS DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO SUSTANTIVO | 79 |
| 6.5. | OPCIONES DEL PETICIONARIO FRENTE AL SILENCIO ADMINISTRATIVO SUSTANTIVO NEGATIVO | 80 |
| 7. | LOS CONTROLES ADMINISTRATIVOS CORRECTORES O ENMENDADORES DEL ACTO ADMINISTRATIVO | 80 |
| 7.1. | LA VÍA GUBERNATIVA | 81 |
| 7.1.1. | Ejercicio de la vía gubernativa | 81 |
| 7.1.2. | El silencio administrativo adjetivo o procesal | 83 |
| 7.1.3. | El principio de la reformatio in pejus en la vía gubernativa .. | 84 |
| 7.1.4. | Agotamiento de la vía gubernativa | 84 |
| 7.2. | EL RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVOCATORIA DIRECTA | 87 |
| 7.2.1. | Causales de revocación directa | 88 |

| | | |
|--------|---|-----|
| 7.2.2. | Competencia y forma cómo se ejerce el recurso extraordinario de revocación directa | 89 |
| 7.2.3. | La revocatoria de los actos de carácter particular | 90 |
| 7.2.4. | La revocación del acto presunto resultante del silencio administrativo positivo | 92 |
| 7.2.5. | Irrevocabilidad de determinados actos administrativos | 93 |
| 7.2.6. | Término para resolver la petición de revocación de un acto | 93 |
| 7.2.7. | La petición de revocación de un acto | 94 |
| 7.2.8. | Improcedencia de los recursos gubernativos contra el acto que decide el recurso de revocación | 94 |
| 7.2.9. | Efectos de la revocación en el tiempo | 95 |
| 8. | FIRMEZA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS | 95 |
| 9. | CONTROL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ACTO ADMINISTRATIVO | 96 |
| 10. | EXTINCIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO | 97 |
| 10.1. | EN LOS CASOS EN LOS CUALES EL ACTO ADMINISTRATIVO PIERDE SU VIGENCIA | 97 |
| 10.2. | CUANDO DESAPAREZCAN LOS FUNDAMENTOS DE HECHO O DE DERECHO DEL ACTO | 97 |
| 10.3. | EL CUMPLIMIENTO DE UNA CONDICIÓN RESOLUTORIA | 98 |
| 11. | CLASIFICACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO EN EL CÓDIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO | 98 |
| 11.1. | ACTOS DE CARÁCTER GENERAL | 98 |
| 11.2. | ACTOS DE CARÁCTER PARTICULAR | 99 |
| 11.3. | ACTOS VERBALES Y ESCRITOS | 99 |
| 11.4. | ACTO EXPRESO Y TÁCITO | 99 |
| 11.5. | ACTOS NACIONALES Y LOCALES | 99 |
| 11.6. | ACTOS DEFINITIVOS | 100 |
| 11.7. | ACTOS DE TRÁMITE Y PREPARATORIOS | 100 |
| 11.8. | ACTOS REGLADOS Y DISCRECIONALES | 100 |
| 11.9. | ACTOS POLÍTICOS O DE GOBIERNO | 101 |
| 11.10. | LAS CIRCULARES DE SERVICIOS Y LOS ACTOS DE CERTIFICACIÓN Y REGISTROS | 102 |

III PARTE

EL CONTRATO ESTATAL

| | | |
|------|---|-----|
| 1. | RESEÑA HISTÓRICA DE LA CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA EN COLOMBIA .. | 105 |
| 1.1. | PRIMERA ETAPA | 105 |

| | | |
|----------|---|-----|
| 1.2. | SEGUNDA ETAPA | 106 |
| 1.3. | TERCERA ETAPA | 107 |
| 1.4. | CUARTA ETAPA | 107 |
| 2. | PRINCIPIOS RECTORES DE LA CONTRATACIÓN ESTATAL EN EL NUEVO ESTATUTO CONTRACTUAL | 108 |
| 2.1. | PRINCIPIO DE LA TRANSPARENCIA | 109 |
| 2.2. | PRINCIPIO DE ECONOMÍA | 111 |
| 2.3. | PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD | 112 |
| 2.4. | PRINCIPIO DEL EQUILIBRIO ECONÓMICO | 116 |
| 2.5. | EL PRINCIPIO DE RECIPROCIDAD Y TRATAMIENTO DE OFERTAS NACIONALES | 117 |
| 2.6. | EL PRINCIPIO DE LA AUTONOMÍA DE LA VOLUNTAD PRIVADA | 118 |
| 2.7. | EL PRINCIPIO DE LA INTERPRETACIÓN DE LAS REGLAS CONTRACTUALES | 120 |
| 2.7.1. | Los mandatos de la buena fe | 120 |
| 2.7.2. | Los mandatos de igualdad y equilibrio de los contratos commutativos | 122 |
| 3. | CAMPO DE APLICACIÓN EN EL NUEVO ESTATUTO CONTRACTUAL | 123 |
| 4. | LOS REQUISITOS GENERALES DEL CONTRATO ESTATAL A LA LUZ DE LA LEY 80 DE 1993 | 127 |
| 4.1. | REQUISITOS PREVIOS AL CONTRATO | 128 |
| 4.1.1. | La competencia y capacidad de los contratantes | 128 |
| 4.1.2. | La existencia del rubro y registro presupuestal correspondiente | 131 |
| 4.1.3. | Los procedimientos obligatorios para la selección de contratista | 131 |
| 4.1.3.1. | Primera etapa | 132 |
| 4.1.3.2. | Segunda etapa | 134 |
| | –Apertura de la licitación (art. 30, num. 1, <i>ibidem</i>) | 134 |
| | –Presentación de propuestas (art. 30, num. 5, <i>ibidem</i>) | 134 |
| | –Audiencia para precisar el contenido y alcance de los pliegos de condiciones (art. 30, num. 4, <i>ibidem</i>) | 135 |
| | –Evaluación o informe de propuesta (art. 30, nums. 7 y 8, <i>ibidem</i>) | 136 |
| 4.1.3.3. | Tercera etapa | 137 |
| 4.1.4. | Registro de proponentes | 142 |
| 4.2. | REQUISITOS CONCOMITANTES AL CONTRATO | 144 |
| 4.2.1. | Elaboración de contrato escrito | 144 |
| 4.2.2. | Las cláusulas del contrato estatal | 144 |

| | |
|---|-----|
| 4.3. REQUISITOS POSTERIORES AL CONTRATO ESTATAL..... | 146 |
| 5. LA EJECUCIÓN DEL CONTRATO ESTATAL..... | 148 |
| 5.1. LA ADICIÓN..... | 148 |
| 5.2. LA SUSPENSIÓN TEMPORAL DEL CONTRATO ESTATAL..... | 150 |
| 6. TERMINACIÓN DEL CONTRATO ESTATAL..... | 151 |
| 7. LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO ESTATAL..... | 151 |
| 7.1. PROCEDENCIA..... | 151 |
| 7.2. TRÁMITE..... | 152 |
| 8. MODALIDADES DE CELEBRAR CONTRATO ESTATAL EN EL NUEVO ESTATUTO CONTRACTUAL..... | 153 |
| 8.1. LA CONTRATACIÓN ESTATAL, PREVIA LICITACIÓN O CONCURSO.. | 153 |
| 8.2. LA CONTRATACIÓN DIRECTA..... | 153 |
| 8.2.1. Por razón de la cuantía..... | 154 |
| 8.2.2. Por razón del objeto..... | 154 |
| 8.2.3. Por razón de declaratoria de desierta de la licitación o concurso..... | 155 |
| 8.2.4. La falta de propuesta..... | 155 |
| 8.2.5. Cuando no exista pluralidad de oferentes..... | 156 |
| 8.2.6. Por razón de urgencia manifiesta..... | 156 |
| 8.3. LOS CONTRATOS SIN FORMALIDADES PLENAS..... | 157 |
| BIBLIOGRAFÍA..... | 159 |