

ÍNDICE GENERAL

	Pág.
<i>Prólogo</i>	1

TÍTULO PRIMERO

**LAS ENTIDADES TERRITORIALES GLOBALIZACIÓN
DESCENTRALIZACIÓN GLOCALIZACIÓN**

CAPÍTULO I

EL DERECHO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL

1. El derecho de organización territorial	9
1. Elementos que caracterizan la autonomía de las administraciones públicas territoriales	9
2. La región entidad descentralizada territorialmente.....	11
2. Entes territoriales y no territoriales	13
3. La formación del régimen territorial	14
4. Origen del municipalismo moderno y la idea asociacionista.....	15
6. No se trata de quitar al Estado algo propio, sino de devolver al municipio lo que le pertenece	16
8. La autonomía municipal conduce a la felicidad política	16
9. Principios autonómicos fundamentales que configuran la imagen primigenia del municipio moderno.....	17

Capítulo II

**LAS ENTIDADES DESCENTRALIZADAS TERRITORIALES
DEPARTAMENTOS - MUNICIPIOS - DISTRITOS - ÁREAS
METROPOLITANAS, ASOCIACIÓN DE MUNICIPIOS, PROVINCIAS Y
REGIONES**

1. Globalización, descentralización y glocalización.....	21
2. Descentralización y modernización territorial en Francia	22
2.1. Elementos característicos de la descentralización territorial en Colombia.....	27
3. Origen de los departamentos como entidades territoriales	28

4. Administración departamental	29
5. El departamento como entidad administrativa descentralizada.....	31
6. Atribución de funciones administrativas a los departamentos por medio de delegación.....	31
7. Competencias de los departamentos.....	31
8. Imagen primigenia del nuevo municipio .	34
9. El acta de nacimiento del municipalismo	35
10. Origen de los municipios	35
11. El municipio es el prototipo de entidad descentralizada territorialmente....	36
12. Competencias de los municipios	39
13. Áreas metropolitanas, asociación de municipios, provincias y regiones....	40

CAPÍTULO III

SECCIÓN PRIMERA

LA REGIÓN, FÓRMULA INTERMEDIA ENTRE EL FEDERALISMO Y LA DESCENTRALIZACIÓN

La región, entidad descentralizada territorialmente	45
9. Entes territoriales y no territoriales.....	46
10. La formación del régimen territorial	47
11. La concepción asociacionista de la comunidad local	
12. proviene de la Edad Media	48
13. No se trata de quitar al Estado algo propio, sino de devolver	
14. a la región lo que le pertenece	49
15. La autonomía regional conduce a la felicidad	
16. política	49

SECCIÓN SEGUNDA

EVOLUCIÓN DEL REGIONALISMO EN DERECHO COMPARADO

1. Evolución del regionalismo	51
2. La idea de autogobierno en Inglaterra	51
3. Diferencia entre el regionalismo como unidad básica de administración y el federalismo	52
4. El regionalismo francés	53

SECCIÓN TERCERA

EL REGIONALISMO ITALIANO

- | | | |
|----|---|----|
| 1. | El regionalismo italiano | 57 |
| 2. | Características del regionalismo italiano | 58 |

SECCIÓN CUARTA

EL RÉGIMEN DE LAS AUTONOMÍAS EN ESPAÑA

- | | | |
|----|---|----|
| 1. | El Estado autonómico | 61 |
| 2. | Capacidad legislativa de las comunidades | 63 |
| 3. | El régimen de las autonomías en España | 64 |
| 4. | Autonomía regional plena y semiplena | 65 |
| 5. | Elementos institucionales de la autonomía regional española | 65 |
| 6. | Organización territorial en España | 67 |

Capítulo IV

LA REGIÓN ENTIDAD TERRITORIAL

- | | | |
|-----|--|----|
| 3. | Antecedente del regionalismo en Colombia | 71 |
| 4. | La región como unidad o nivel de organización institucional | 72 |
| 5. | Aspecto político-institucional | 72 |
| 6. | Región supraordinada, coordinada y subordinada | 74 |
| 7. | Región e integración económica | 75 |
| 8. | Aspecto administrativo del regionalismo | 75 |
| 9. | La región como entidad territorial | 75 |
| 10. | El pensamiento del constituyente primario | 76 |
| 11. | Rasgos característicos de la región en la nueva Constitución | 80 |
| 12. | Medidas administrativas de integración y equilibrio regional | 81 |
| 13. | Síntesis de las características del regionalismo | 83 |

Capítulo V

LAS PROVINCIAS

- | | | |
|----|--|----|
| 1. | Significado de la entidad territorial provincia | 87 |
| 2. | Las provincias en el Imperio Romano | 88 |
| 3. | Las provincias en la nueva Constitución Política | 90 |

Capítulo VI

EL DISTRITO CAPITAL Y LOS DISTRITOS TURÍSTICOS

1.	El Distrito Capital y los Distritos Turísticos son entidades territoriales	95
1.1.	Competencias de los distritos	98
2.	El Distrito Capital de Bogotá	99
3.	Interpretación del Estatuto de Bogotá, D.C. (Decreto Número 1421 de julio 21 de 1993)	100
3.1.	Régimen tributario del Distrito Capital	103
3.2.	Servicios públicos del Distrito Capital	105
4.	Características del Estatuto Especial de Bogotá, D.C	106
5.	Las localidades del Distrito Capital de Bogotá	109
6.	Atribuciones de las Juntas Administradoras Locales del Distrito Capital	110
7.	Autoridades locales	110
8.	Alcaldes locales	112
9.	Las localidades en que se divide el Distrito Capital de Bogotá, tienen como finalidad que las comunidades se expresen institucionalmente y la prestación de servicios locales	112
10.	Carrera administrativa para los empleados del Distrito Capital	114

CAPÍTULO VII

LAS ENTIDADES TERRITORIALES INDÍGENAS

1.	Las entidades territoriales indígenas	119
2.	La conformación de las entidades territoriales indígenas	120

CAPÍTULO VIII

ASOCIACIÓN DE MUNICIPIOS

1.	La asociación de municipios	127
2.	La asociación de municipios es una entidad de naturaleza administrativa	127
3.	Noción y alcance legal de la asociación de municipios	130
3.1.	Definición	130
3.2.	Derechos de los municipios a la asociación	130
4.	Condiciones para la asociación entre municipios	130
5.	Formas de asociación	131
5.1.	Asociación voluntaria	131
5.2.	Funcionamiento	131

6.	Finalidad de la asociación de municipios	132
6.1.	Finalidades	132
6.2.	Facultades	133
6.3.	Coordinación de planes y programas	133
6.4.	Descentralización	133
6.5.	Delegación de funciones	134

Capítulo IX

SECCIÓN PRIMERA

LAS ÁREAS METROPOLITANAS

1.	Las áreas metropolitanas	137
2.	Autonomía administrativa de las áreas metropolitanas	138
3.	Naturaleza jurídica de las áreas metropolitanas	138
4.	Definición de área metropolitana	139
5.	Interdependencia entre las funciones metropolitanas y los sistemas de gobierno	
6.	Objeto de las áreas metropolitanas	141
7.	Constitución de las áreas metropolitanas y su relación con los municipios integrantes	142

SECCIÓN SEGUNDA

EL MUNICIPIO

1.	El municipio en el origen del constitucionalismo moderno	157
2.	Modernización de la administración municipal	158
3.	Principios generales sobre la organización y el funcionamiento de los municipios	159
4.	Requisitos para la creación de municipios	164
5.	El alcalde municipal	167
6.	Elección, calidades y funciones de los alcaldes	169
7.	Inhabilidades e incompatibilidades de los alcaldes	175
8.	Control administrativo municipal a cargo de las	
18.	personerías	177
9.	El personero municipal	177

SECCIÓN TERCERA

COMUNAS Y CORREGIMIENTOS

1.	Comunas y corregimientos	185
2.	Juntas administradoras locales de las comunas o corregimientos	186
3.	Funciones	190
4.	Organización administrativa.....	192

5. Estatuto municipal.....	193
----------------------------	-----

TÍTULO SEGUNDO

**POLÍTICAS PRIVATIZADORAS DE LAS EMPRESAS
PÚBLICAS EN COLOMBIA Y EN DERECHO COMPARADO**

CAPÍTULO X

**POLÍTICAS PRIVATIZADORAS DE LAS EMPRESAS
PÚBLICAS EN COLOMBIA Y EN DERECHO COMPARADO**

<i>Introducción</i>	199
---------------------------	-----

SECCIÓN PRIMERA

EL DEBATE SOBRE LAS PRIVATIZACIONES

1. El Estado Bienestar camino de las privatizaciones	201
2. El debate sobre la privatización enmarca la redefinición del Estado en la economía	202
3. La privatización funcional	204
4. La privatización o desnacionalización	204
5. La crisis del Estado Social de Derecho y las privatizaciones	205
6. La privatización en la Carta Política	207

SECCIÓN SEGUNDA

LAS TÉCNICAS DE PRIVATIZACIÓN

1. Las técnicas de privatización	209
2. La desregulación y la desmonopolización: camino de la subsidiariedad .y/...- Conexión entre las privatizaciones y la subsidiariedad .y/.	213

SECCIÓN TERCERA

PRINCIPIOS QUE RIGEN LAS PRIVATIZACIONES

1. Principios fundamentales que rigen las privatizaciones	215
2. Conveniencia de las privatizaciones	218
3. Las privatizaciones deben fortalecer la inversión social	219
4. La errónea aplicación de las privatizaciones conduce al neoliberalismo	

SECCIÓN CUARTA

INCONVENIENCIA Y ERROR DE LAS PRIVATIZACIONES

1. Inconveniencia de las privatizaciones	223
2. Desplazamiento del Derecho Administrativo por el Derecho Privado	223

3.	El error de las privatizaciones en el Derecho comparado	225
4.	Recomendaciones para lograr una Administración eficiente	227

Título Tercero

LA FUNCIÓN PÚBLICA

CAPÍTULO XI

LA FUNCIÓN PÚBLICA

1.	Origen de la función pública	235
2.	La función pública francesa	236
3.	Ingreso a la función pública por méritos y capacidad	238
4.	Significado de función pública	239
5.	La función pública está determinada en la Constitución y la ley	241
6.	Ejercicio de la función pública por los particulares	242
7.	La función pública forma parte de la esencia del propio Estado	242
8.	Titulares orgánicos de la función pública	244
9.	Organización de la función pública	245
9.1.	Manera de exteriorizarse el aparato administrativo para ejercer la función pública	246
10.	Moralización de la función pública	248
11.	Diferencia entre función pública y función política o de gobierno	248
12.	Diferencia entre función pública y servicio público	249

CAPÍTULO XII

SECCIÓN PRIMERA

TEORÍAS QUE EXPLICAN LA NATURALEZA JURÍDICA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

1.	Teorías que explican la naturaleza jurídica de la función pública	255
21.	Teorías civiles	256
3.	Las teorías civiles se deben descartar para explicar la función pública	259
22.	Teoría del contrato de vasallaje	260
4.	Teoría del contrato de derecho público	260
5.	Teoría política o de derecho político	262
6.	Teoría del acto condición	263
6.1.	Consecuencias que se derivan del acto condición de nombramiento	264
6.2.	La teoría estatutaria	265

7.	Teorías mixtas	266
8.	Teorías que consideran el nombramiento un contrato	
24.	bilateral	266

SECCIÓN SEGUNDA

**LA TEORÍA DEL MANDATO Y DEL VOTO
PROGRAMÁTICO INFLUYEN EN LA FUNCIÓN PÚBLICA
EJERCIDA POR GOBERNADORES Y ALCALDES**

1.	La teoría del mandato impuesta por el voto programático a gobernadores y alcaldes influye en la función pública	269
2.	Pensamiento de la Asamblea Nacional Constituyente en relación con el voto programático y la revocatoria del mandato	269
3.	La función administrativa de las asambleas y concejos municipales está determinada por el voto programático	272
4.	La reglamentación del voto programático (Ley 131 de 1994)	272
5.	La revocatoria del mandato un derecho político	275

CAPÍTULO XIII

SECCIÓN PRIMERA

SERVIDORES PÚBLICOS

1.	Los servidores públicos en la Constitución de 1991	279
25.	Los funcionarios públicos	280
2.1	Los funcionarios en la doctrina francesa, española, italiana y brasileña	281
2.2.	Los funcionarios honoríficos	282
26.	Los agentes públicos	282
27.	Elementos del concepto de funcionario público	283
28.	Diferencias entre funcionarios y empleados públicos	284
29.	Criterios para diferenciar el funcionario del empleado público	284
30.	Naturaleza jurídica del acto creador de las relaciones del Estado con los funcionarios y los empleados públicos	287
31.	Debe rechazarse la tesis de que la aceptación de la función pública es obligatoria	288
32.	El acto de nombramiento requiere de la aceptación para su eficacia jurídica	288
33.	No se debe equiparar el nombramiento con un contrato	289
34.	Clasificación de los servidores del Estado en la legislación colombiana	290
35.	Clasificación de los servidores públicos en derecho comparado	296

SECCIÓN SEGUNDA

LA CARRERA ADMINISTRATIVA

36.	1. La carrera administrativa	301
2.	Empleados de carrera administrativa	305

3.	Responsabilidad por el ejercicio de la función pública	306
CAPÍTULO XIV LOS FUNCIONARIOS DE FACTO		
1.	Significado de la expresión funcionario de facto o de hecho	311
2.	El funcionario de facto está fuera del ordenamiento	
37.	jurídico	311
3.	Origen de los funcionarios de facto	312
4.	Qué son los funcionarios de facto	313
5.	Diferencia entre el funcionario de facto y el de iure	313
6.	Diferencia entre el funcionario de facto y el funcionario incompetente	315
7.	Diferencia entre el funcionario de facto y el usurpador	
38.	de funciones	315
8.	Valor jurídico de los actos del funcionario de facto	317
9.	Teorías que se han formulado para sostener la validez de	
39.	los actos de los funcionarios de facto	318
10.	La certeza jurídica en bien del interés general exige la	
40.	validez de los actos de los funcionarios de facto	319
11.	Requisitos para tener por validos los actos de los	
41.	funcionarios de facto	319
12.	Derechos y obligaciones de los funcionarios de facto	320
13.	Los funcionarios de facto tienen derecho a la remuneración	
42.	que la ley haya fijado al respectivo cargo	321
14.	Clasificación de los funcionarios de hecho	322
15.	Requisitos para que exista funcionario de hecho	324
16.	Teorías que explican los funcionarios de hecho	324
17.	Teoría de la investidura plausible para distinguir al	
43.	funcionario de hecho	325
18.	Teoría de la apariencia de legitimidad de título o autoridad	325
19.	Otras teorías que reconocen a los funcionarios de facto	326
20.	Responsabilidad de los funcionarios de hecho	327
21.	La seguridad de las relaciones jurídicas exige la categoría	
44.	de los funcionarios de facto	328
1.	El funcionario de facto en Norteamérica	329
2.	Interés jurídico de los funcionarios de hecho o de facto	
	para la doctrina francesa.....	330

Título Cuarto **LAS ACTIVIDADES ADMINISTRATIVAS**

Capítulo XV **LAS ACTIVIDADES ADMINISTRATIVAS**

1.	Las actividades administrativas	335
1.1.	Criterios para determinar las formas de actividad administrativa	337
2.	Clases de actividades administrativas	338
3.	Las actividades administrativas en el Derecho	

- 45. Administrativo colombiano 339
- 3.1. La actividad de fomento del Estado 340
- 3.2. Formas específicas de la actividad de fomento en el
- 46. Estado Social de Derecho 342
- 4. Principios que orientan las actividades administrativas 343

Capítulo XVI

LA ACTIVIDAD DE PRESTACIÓN DE SERVICIO PÚBLICO

- 1. Aparición de la noción de servicio público 349
- 2. Evolución de la actividad de prestación de servicio público 350
- 3. La calificación de la ley de una actividad de servicio público
- 47. no se concreta siempre en actividades de prestación 351
- 4. Factores que determinan la actividad prestadora de los
- 48. servicios públicos 352
- 4.1. Finalidad de la actividad prestadora de servicios
- 49. públicos 352
- 5. Noción de servicio público 354
- 6. La Constitución Política de Colombia se orienta por la teoría objetiva explicativa de la actividad del servicio público 354
- 7. Regulación constitucional y legal de los servicios
- 50. públicos 355
- 8. Servicio público industrial y gestión económica de conformación social 357
- 9. Notas diferenciales entre servicio público y gestión económica 358

CAPÍTULO XVII

SECCIÓN PRIMERA

CRITERIOS PARA PRECISAR LA ACTIVIDAD DE PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

- 1. Variables interpretativas de la noción de servicio público 365
- 2. La noción de servicio público hace referencia a los
- 51. elementos 367
- 3. Procedimiento para satisfacer las necesidades colectivas 368
- 4. El servicio público desde el punto de vista objetivo 368
- 5. Servicios públicos generales prestados a particulares 370
- 6. Participación de usuarios en la regulación y gestión de los servicios públicos 371
- 7. Para determinar la modalidad de servicio público se deben
- 52. tener en cuenta sus características 372

SECCIÓN SEGUNDA

ELEMENTOS ESENCIALES DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

- 1. Elementos esenciales de los servicios públicos 375

- 2. Estudio en concreto de los elementos esenciales de los servicios públicos 375
- 53. Generalidad 375
- 2.1. Igualdad 376
- 2.2.1. El servicio público general previene la desintegración del Estado y la Nación 378
- 54. Los servicios públicos deben someterse a un régimen jurídico especial 378
- 2.3. Continuidad 380
- 2.4. La obligatoriedad 380
- 3. Diferencia entre servicio público y administrativo 382
- 4. La relación jurídica entre la administración y el usuario califica la prestación de servicio público 383
- 5. Carácter público o privado del ordenamiento regulador de los servicios públicos 385
- 56. Interés público e interés individual de los servicios públicos 389
- 6. La legitimidad del Estado depende del cumplimiento de sus deberes sociales y de la eficacia de la gestión pública 389
- 57. Los servicios públicos son aplicación del principio fundamental de la solidaridad social 390
- 8. La contraposición entre el interés público y el derecho individual es una falacia que contradice el Estado Social
- 59. de Derecho 391
- 10. El fin público no puede contraponerse al individual 392
- 11. El interés público no es solo conveniencia material 393

SECCIÓN TERCERA

CLASIFICACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

- 1. Criterios para clasificar los servicios públicos 395
- 2. Clasificación de los servicios públicos 395
- 3. Disvalor de la clasificación de los servicios públicos 397
- 4. Clasificación general de los servicios públicos en Colombia después de la Constitución de 1991 398
- 5. El criterio finalista para clasificar los servicios públicos 399
- 6. Los servicios públicos esenciales 400
- 7. Criterios para distinguir los servicios públicos esenciales 401
- 8. Los servicios públicos en la legislación italiana 404

SECCIÓN CUARTA

LOS SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS

- 1. Los servicios públicos domiciliarios 407
- 1.1. Diferencia entre servicios públicos esenciales y domiciliarios 407
- 61. Los servicios públicos domiciliarios según la jurisprudencia de la Corte Constitucional 408
- 2. Los servicios públicos domiciliarios según la jurisprudencia de la Corte Constitucional 408
- 62.

3. Características de los servicios públicos domiciliarios 411
4. Principios básicos en materia de servicios públicos domiciliarios 412

SECCIÓN QUINTA

ENTIDADES PRESTADORAS DE SERVICIOS PÚBLICOS

1. Entidades prestadoras de servicios públicos 413
2. Personas prestadoras de servicios públicos (Ley 142 de 1994) 414
3. Competencias para la prestación de los servicios públicos 416
4. Control social de los servicios públicos domiciliarios 420
5. La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios 421

Capítulo XVIII**LOS SERVICIOS PÚBLICOS Y EL DERECHO DE HUELGA**

1. El derecho de huelga que consagra la Constitución en los servicios públicos no esenciales no debe contradecir el orden jurídico preexistente 425
2. El derecho de huelga debe ejercerse dentro del marco jurídico 427
3. Los servicios públicos y el derecho de huelga 428
4. La declaración de huelga en los servicios públicos no esenciales es una declaración de guerra legal 429
5. El derecho de huelga en los servicios públicos no esenciales es una justificación legítima contra la injusticia social 430
6. Alcances del derecho de huelga según la Corte Constitucional 432
7. Qué debe entenderse como servicio público para efectos de la declaración de la huelga 434
8. Corresponde al legislador definir qué es servicio público 435
9. Las normas anteriores a la Constitución y que no las contradigan en materia de servicios públicos conservan validez 438
10. La actividad bancaria definida como servicio público 439
- 71.
- 72.

73. CAPÍTULO XIX**ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA DE LIMITACIÓN**

1. Actividad administrativa de limitación o de policía 445
2. Origen etimológico de la palabra policía 446
3. La actividad de policía en el Estado absoluto y en el Estado de derecho 446
4. Evolución de la noción de policía 447
5. Finalidades clásicas de la policía 447
6. La policía en el derecho administrativo moderno es una actividad 448
- 75.

- 7. La actividad administrativa de limitación o de policía 449
- 7.1. Policía administrativa y servicio público 450
- 7.2. Extensión de la actividad de limitación 451
- 8. Ampliación de las actividades de limitación 458
- 9. Objeto de la actividad de limitación o de policía 460
- 10. Actividades de ejecución de policía 462
- 11. La actividad de limitación o de policía ha sido
- 76. indeterminada 463
- 12. La actividad de policía dio origen a la potestad
- 77. sancionatoria 463
- 13. Distinción entre actividad de policía y poder de policía 466
- 14. Distinción de la policía por las tareas que le atribuyen la Constitución y la ley 467
- 15. Competencia para ejercer actividades de limitación y para expedir leyes de policía 467
- 16. La actividad de limitación o de policía es esencialmente preventiva 468
- 17. Policías especiales 468
- 18. Tecnificación y clasificación de las actividades de policía 469
- 19. La actividad de limitación o de policía debe ceñirse estrictamente a la Constitución, la ley o reglamento 471
- 20. Control jurisdiccional de la actividad administrativa de
- 78. policía 473
- 21. Razones por las cuales la jurisdicción contencioso- administrativa puede conocer de los actos y hechos administrativos de la policía 474
- 22. **CAPITULO XX LA ACTIVIDAD SANCIONATORIA**
- 1. Fundamento constitucional de la actividad disciplinaria 481
- 2. La actividad disciplinaria es de naturaleza administrativa 482
- 3. Titulares de la potestad disciplinaria 483
- 4. Objeto de las atribuciones constitucionales de la
- 79. Procuraduría 485
- 5. Funciones disciplinarias de la Procuraduría respecto a los alcaldes 486
- 6. Funciones disciplinarias de la Comisión Nacional de
- 80. Servicio Civil 494
- 7. El Consejo Superior de la Judicatura 497
- 8. Fundamento político de la actividad disciplinaria 498
- 9. La imposición de sanciones disciplinarias es un caso típico
- 81. de administración de justicia 500
- 10. La actividad disciplinaria tiende a garantizar la moralidad, eficacia e igualdad de la función pública 503
- 11. Conducta exigida al funcionario al posesionarse de un
- 82. cargo 504
- 12. Contenido de la actividad disciplinaria 505
- 13. A quiénes se extiende la potestad disciplinaria 507

- 14. El régimen disciplinario 509
- 15. Régimen disciplinario y responsabilidad administrativa 509
- 16. Responsabilidad de los funcionarios 510
- 17. Responsabilidad disciplinaria 511

CAPÍTULO XXI

PRINCIPIOS DEL DERECHO DISCIPLINARIO

- 1. Principios del Derecho Disciplinario 515
- 2. Enunciación de los principios más importantes que deben ser aplicados en ejercicio del régimen disciplinario 521
- 2.1. Principio de legalidad 521
- 2.2. El principio de la tipicidad de la falta 524
- 2.3. Principio de la culpabilidad 527
- 2.4. El principio de compatibilidad e independencia entre sanciones disciplinarias y penas judiciales 528
- 2.5. El principio del debido proceso 529
- 3. Otros principios del derecho disciplinario 530
- 4. Procesos disciplinarios contra funcionarios fuera de servicio 533
- 5. Avocación del conocimiento de actuaciones disciplinarias 533
- 6. Requisitos de la avocación disciplinaria 535
- 7. Interpretación doctrinaria de la avocación 535
- 8. La potestad jerárquica 536
- 9. La avocación debe obedecer al principio de legalidad 536
- 10. Eficacia del acto administrativo de avocación 537
- 11. Avocación y delegación (art. 211 C.P.) (Ley 489 de 1998, arts. 9° a 14°) 537
- 12. Casos en que no es posible la avocación 537

TÍTULO QUINTO

DERECHO DE PARTICIPACIÓN DE LOS ADMINISTRADOS EN LAS FUNCIONES PÚBLICASCAPÍTULO XXII SECCIÓN PRIMERA **DEMOCRACIA PARTICIPATIVA**

- 1. Fundamento constitucional del derecho de participación ciudadana 545
- 2. La participación estrecha los vínculos entre el ciudadano y la administración 548
- 3. Extensión del derecho de participación ciudadana a campos diferentes del electoral 549
- 4. Extensión del principio de participación en asuntos territoriales, económicos y de planeación, y promoción del sector agrícola 551
- 5. La participación democrática determina un modelo de comportamiento para

interpretar el Derecho Administrativo 554

SECCIÓN SEGUNDA

MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA

1. Mecanismos de participación consagrados en la Ley 134 de 1994 557
2. La iniciativa popular legislativa y normativa ante corporaciones públicas 560
3. El referendo 562
4. Inscripción y trámite de las iniciativas legislativas y normativas y de la solicitud de referendos 566
5. La revocatoria del mandato 568
6. El voto programático garantiza la posibilidad de la revocatoria del mandato 571
7. El plebiscito: participación semi-indirecta del pueblo 574
8. La consulta popular 577
9. El cabildo abierto 579
10. Formas específicas de participación 581

SECCIÓN TERCERA

EL DERECHO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA BENEFICIA EL INTERÉS GENERAL

1. La participación del ciudadano como titular de un derecho beneficia el interés general 583
2. La interacción individuo-sociedad-estado: justifica el derecho de la participación ciudadana 584
3. Distinción entre la participación y la incorporación de administrados en la ejecución de funciones públicas 585
4. La administración participada tiene fundamento en la ley 588
5. Fórmulas cooperativas de participación 589
6. Participación por colaboración 591
7. Participación orgánica 592
8. Las fundaciones y corporaciones son formas de participación ciudadana en funciones administrativas 593
9. Participación y seguridad nacional 594
10. No toda colaboración reviste características de participación 595
11. Diferentes clases de participación en la Constitución de 1991 596
 - 11.1. Participación política 596
 - 11.2. Participación legislativa 598
 - 11.3. Participación en funciones administrativas 598
 - 11.4. Participación en prácticas democráticas para el aprendizaje 598
 - 11.5. Otras formas de participación: en la gestión y fiscalización de empresas 599
12. Deber del Estado de hacer efectiva la participación.

96.	(Decreto 2629 de noviembre 29 de 1994, arts. 2 y 3)	599
13.	Participación comunitaria en el desarrollo municipal	600
14.	Mecanismos de participación que protegen algunos	
97.	derechos de los ciudadanos	603
15.	El fondo para la participación ciudadana	606

TÍTULO SEXTO

**PROTECCIÓN JURÍDICA DE LOS ADMINISTRADOS Y
ORIENTACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN**

CAPÍTULO XXIII

**ORGANIZACIÓN JERÁRQUICA INTERNA COMO
GARANTÍA DEL CUMPLIMIENTO DE LAS POLÍTICAS
GUBERNAMENTALES**

1.	La jerarquía tiene por finalidad la unificación unilateral de	
98.	las potestades institucionales	613
2.	Concepto de jerarquía	613
3.	Condiciones para que pueda hablarse de jerarquía	615
4.	Proceso de deterioro de la jerarquía en los sistemas descentralizados	615
5.	Debilitamiento de la jerarquía	616
6.	La organización jerárquica interna en la Administración	
99.	Pública colombiana	617
7.	La organización jerárquica se estructura internamente en	
100.	forma separada	619
8.	Organización jerárquica departamental y municipal	619
9.	Creación de categorías jerárquicas en las cuales la línea descendente depende de las necesidades de la respectiva	
101.	entidad	620
10.	Ordenamiento jerárquico interno y control de tutela externo	620
11.	La subordinación jerárquica es interna	621
12.	Elementos de la relación jerárquica	621
13.	Líneas y grados dentro de la estructura administrativa	622
14.	La vía gubernativa y la estructura jerárquica	623
15.	Caso en el cual el Presidente es superior jerárquico de un ministro	624
16.	Los ministros y directores de departamentos administrativos son jefes de la respectiva dependencia y en ellos se agota	
102.	la vía gubernativa	624
17.	El derecho de petición, mecanismo jurídico de defensa de	
103.	los administrados	624
18.	Derecho a obtener copia de actos administrativos o documentos públicos que no sean reservados por mandato	
104.	legal	626
19.	El derecho a obtener copias es una manifestación del	
105.	derecho de petición	627

20. Derecho a formular consultas a la administración es una
 106. garantía de los administrados 629

107. CAPÍTULO **XXIV**

**FACULTAD DE ORIENTACIÓN
 LA TUTELA ADMINISTRATIVA**

1. Origen de la tutela administrativa 633
 2. Concepto de tutela administrativa 633
 3. Titulares de la tutela administrativa 635
 4. Procedimientos para ejercer la tutela administrativa 636
 5. La tutela administrativa es correlativa con la descentralización 639
 6. **Razones que justifican el control de tutela sobre las**
 108. entidades descentralizadas 639
 7. La tutela no significa una subordinación, sino una ruptura
 109. de la línea jerárquica 640
 8. La tutela se mueve en la esfera de la legalidad 641
 9. La doctrina se opone a la tutela sobre la oportunidad para proferir las decisiones
 641
 10. La tutela administrativa debe ser de legitimidad 642
 11. Críticas al concepto de tutela administrativa 642

CAPÍTULO **XXV**

**LA TUTELA ADMINISTRATIVA EN
 LA LEGISLACIÓN COLOMBIANA**

1. La tutela administrativa en la legislación colombiana 649
 2. Consagración legal de la tutela administrativa 649
 3. Características de la tutela administrativa conforme a la legislación colombiana
 650
 4. Finalidad del control de tutela 651
 5. Diferentes clases de tutela 651
 6. El fundamento del control de tutela es la participación de
 110. las entidades descentralizadas en la política gubernamental 653
 7. Manera de ejercer la tutela sobre los organismos que integran la rama ejecutiva
 del poder público y organismos vinculados a la administración nacional 653
 8. El control de tutela es diferente en los establecimientos públicos y en las
 empresas industriales y comerciales del Estado al
 111. que se ejerce en las sociedades de economía mixta 655
 9. La concurrencia del derecho público y del derecho privado
 112. en las empresas estatales determina el control de tutela 656
 10. El control de tutela no se presume: debe estar determinado
 113. en la ley 657
 11. Alcances de la facultad de tutela 657
 12. Mecanismos para hacer efectiva la tutela administrativa 658

CAPÍTULO **XXVI**

DIFERENCIAS ENTRE EL CONTROL DE

TUTELA Y EL CONTROL JERÁRQUICO

1.	Diferencias entre el control de tutela y el control jerárquico	661
2.	La tutela administrativa no admite los recursos de	
114.	reposición o apelación	664
115.	El inferior no tiene capacidad para impugnar por vía de apelación los actos del superior jerárquico	665

TÍTULO SÉPTIMO

**LOS BIENES PÚBLICOS EXPROPIACIONES
NACIONALIZACIONES PRIVATIZACIONES**

CAPÍTULO XXVII BIENES PÚBLICOS

1.	Teorías que explican el fundamento jurídico de los bienes públicos	671
2.	Bienes de uso público	673
3.	Bienes de dominio público	675
4.	Los bienes patrimoniales	675
5.	La privatización de los bienes públicos	675
6.	Elementos de los bienes públicos	676
7.	Los bienes de uso público no son res nullius	677
8.	Los bienes de uso público pueden ser materiales	677
9.	Bienes inmuebles de uso público por destinación	678
10.	El espacio público destinado al uso común	684
10.1.	El derecho constitucional sobre el espacio público	687
10.2.	Regulaciones legales que protegen el espacio público	690
10.3.	Las vías públicas forman parte esencial del espacio público	694
10.3.1.	Las plazas de mercado son bienes de uso público	698
10.4.	El amparo judicial del derecho al espacio público	700
10.4.1.	El espectro electromagnético es un bien público	701
10.5.	Restitución de bienes de uso público	705
11.	Finalidad de los bienes públicos: uso directo y uso indirecto	706
12.	La ley puede calificar los bienes de uso público	708
13.	Fundamento jurídico de los bienes públicos	708
14.	Es posible gravar los bienes públicos con derechos reales	709
15.	Factores para clasificar los bienes de uso público	709
16.	Clasificación de los bienes de uso público	709
17.	La hacienda patrimonial de la administración, criterio para clasificar los bienes públicos.....	711

Capítulo XXVIII

SECCIÓN PRIMERA

CARACTERES Y NATURALEZA JURÍDICA DE LOS BIENES PÚBLICOS

1. Características de los bienes de uso público 717
2. Naturaleza jurídica del uso que pueden hacer los particulares sobre los bienes de uso público 719
117. 3. Uso especial de los bienes públicos 721
4. Naturaleza jurídica del uso especial sobre los bienes públicos 722
5. Reglamentación del uso de los bienes públicos 722

SECCIÓN SEGUNDA

LOS DERECHOS REALES ADMINISTRATIVOS

1. Los derechos reales administrativos 725
2. Concepto de derechos reales administrativos 726
3. Diferencia entre los derechos cívicos y los derechos reales administrativos 727
4. La autorización especial para el uso de un bien público se da por medio de un acto administrativo 728
118. 5. Naturaleza jurídica de los derechos reales administrativos 729
6. Clasificación de los derechos reales administrativos 730
7. Elementos del derecho real administrativo 732
8. Reconocimiento de los derechos reales administrativos 732
9. Extinción de los derechos reales administrativos 733

Capítulo XXIX

RAZÓN JURÍDICA DEL RÉGIMEN ESPECIAL DE LOS BIENES DE USO PÚBLICO

1. Razón jurídica del régimen especial de los bienes públicos 737
- 1.1. Criterio para aplicar los principios de inalienabilidad, inembargabilidad e imprescriptibilidad 738
119. 2. Concepto de inalienabilidad de los bienes públicos 740
3. Fundamento de la inalienabilidad de los bienes públicos 741
4. La inalienabilidad y la afectación al uso común de los bienes públicos: son conceptos interdependientes 742
120. 5. Consecuencias jurídicas del principio de la inalienabilidad 743
6. Enajenación de inmuebles de la Nación 744
7. La indisponibilidad de los bienes públicos 746
8. La transmisibilidad de los bienes dominiales 747
9. Los bienes de uso público están fuera del comercio 749
10. Derechos de naturaleza obligatoria sobre los bienes públicos 750
11. La imprescriptibilidad de los bienes públicos 751
12. Régimen jurídico de la prescriptibilidad de los bienes públicos 752
121. 13. Inembargabilidad de los bienes y recursos de entidades públicas 753
- 122.

123. CAPÍTULO XXX

EXPROPIACIÓN, NACIONALIZACIÓN, PRIVATIZACIÓN

- | | | | |
|------|---|-----|-----|
| 1. | La expropiación en la nueva Constitución | 759 | |
| 2. | Fundamento de la expropiación | 762 | |
| 3. | Clases de expropiación | 763 | |
| 4. | La expropiación en Francia | 771 | |
| 5. | Las nacionalizaciones | 773 | |
| 6. | Definición de la nacionalización | 778 | |
| 7. | Elementos de las nacionalizaciones | 779 | |
| 8. | Diferencias entre expropiación y la nacionalización | 782 | |
| 9. | Fines de las nacionalizaciones | 784 | |
| 10. | Diferencias entre la nacionalización y la estatización | 787 | |
| 11. | Diferencias entre nacionalización y: socialización, confiscación, requisición | 787 | |
| 12. | El excesivo crecimiento del Estado conduce a la crisis | 789 | |
| 13. | Factores que desencadenaron las privatizaciones | 790 | |
| 14. | Estado Social de Derecho y privatizaciones | 794 | |
| 15. | Razones en las cuales se apoyan las privatizaciones | 795 | |
| 16. | Las privatizaciones son una consecuencia de creer o no | | |
| 124. | creer en el Estado como organización económica | 797 | |
| 17. | La soberanía límite de las privatizaciones | 797 | |
| 18. | La privatización y democratización de la propiedad | | |
| 125. | empresarial | 799 | |
| 19. | Nuevos esquemas de organización social a través de la privatización | | 800 |
| 20. | El Estado administrador hace crisis | 801 | |
| 21. | Mirando hacia el futuro | 803 | |

TÍTULO OCTAVO

CONTROL FISCAL Y VIGILANCIA DE LOS RECURSOS DEL TESORO NACIONAL

CAPÍTULO XXXI

SECCIÓN PRIMERA

CONTROL FISCAL DE LA ADMINISTRACIÓN

- | | | | |
|-----|---|-----|-----|
| 1. | Origen del control fiscal | 811 | |
| 2. | El control fiscal en Colombia | 812 | |
| 3. | El control fiscal en la Constitución de 1991 | 812 | |
| 4. | Qué debe entenderse por control fiscal | 814 | |
| 5. | El control fiscal es diferente del control administrativo | 815 | |
| 6. | Ejercicio del control administrativo | 816 | |
| 7. | Qué comprenden los sistemas de fiscalización: elementos | | 817 |
| 8. | Elementos de los sistemas de fiscalización | 818 | |
| 9. | Modalidades del control fiscal | 818 | |
| 10. | Materias sobre las cuales el Contralor General de la | | |

- | | | |
|-------|--|-----|
| 126. | República puede expedir reglamentos fiscales | 825 |
| 11. | Límites de la facultad reglamentaria del Contralor General de la República | 829 |
| 12. | Oportunidad para ejercer el control posterior | 829 |
| 12.1. | Control fiscal departamental, distrital y municipal | 832 |
| 12.2. | Organización de la vigilancia fiscal departamental, distrital y municipal | 835 |
| 13. | Elección de contralores departamentales y municipales | 840 |
| 14. | Fecha en la cual debe elegirse contralor departamental | 842 |
| 15. | Épocas de reunión de las asambleas departamentales para elección de contralores | 845 |
| 16. | Autonomía administrativa y presupuestal de las contralorías departamentales, distritales y municipales | 846 |
| 17. | Control fiscal municipal | 851 |

SECCIÓN SEGUNDA

INSPECCIÓN Y VIGILANCIA SOBRE LAS ENTIDADES SIN ÁNIMO DE LUCRO

- | | | |
|----|---|-----|
| 1. | Las entidades sin ánimo de lucro | 857 |
| 2. | Inspección y vigilancia sobre las fundaciones o instituciones de utilidad común | 860 |

Capítulo XXXII

SECCIÓN PRIMERA

CONTROL INTERNO DE LA ADMINISTRACIÓN

- | | | |
|----|---|-----|
| 1. | Control interno de la administración | 867 |
| 2. | Concepto y objetivos de control interno | 867 |
| 3. | Características del control interno | 869 |

SECCIÓN SEGUNDA **CONTROL INTERNO DEL DISTRITO CAPITAL**

- | | | |
|----|--|-----|
| 1. | Control interno del Distrito Capital de Bogotá | 871 |
|----|--|-----|

SECCIÓN TERCERA **VEEDURÍA DISTRITAL**

- | | | |
|----|--|-----|
| 1. | La Veeduría Distrital | 873 |
| 2. | Funciones de la Veeduría Distrital | 874 |
| 3. | El Veedor Distrital | 876 |
| 4. | Estructura orgánica de la Veeduría Distrital | 877 |

TÍTULO NOVENO

GARANTÍA PATRIMONIAL DEL ADMINISTRADO. RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN Y DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS

CAPÍTULO XXXIII

ORIGEN Y TEORÍAS QUE EXPLICAN LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

1.	Origen del principio de la responsabilidad de la administración	883
2.	Sustitución de la noción de culpa por la de lesión para	
130.	efectos de la responsabilidad administrativa	886
3.	Innecesariedad del elemento culpabilidad para establecer	
131.	la responsabilidad	887

CAPÍTULO XXXIV

RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO

1.	Evolución de la responsabilidad extracontractual	893
2.	Razones que justifican la responsabilidad del Estado	895
3.	importancia de la jurisprudencia en la elaboración de la	
14.	teoría de la responsabilidad administrativa	896
4.	Abandono del criterio del Estado deudor	896
5.	Los principios del Código Civil	896
6.	La responsabilidad del Estado Social de Derecho	897
7.	La culpa ha dejado de ser el fundamento único del sistema indemnizado	898
8.	Características de la responsabilidad estatal según la nueva	
132.	Constitución	904
8.1.	Responsabilidad por daño antijurídico	906
9.	Temas que comprende el estudio de la responsabilidad	908
10.	Cómo puede originarse la responsabilidad extracontractual	909
11.	Ampliaciones de la responsabilidad administrativa	912

CAPÍTULO XXXV

RESPONSABILIDAD PERSONAL DE LOS SERVIDORES DEL ESTADO

1.	La falta personal del funcionario	917
2.	Distinción entre falta personal y de servicio para determinar la responsabilidad de los funcionarios	919
3.	Acumulación de falta personal y de servicio	923
3.1.	Concurrencia de culpas y compensación	924
4.	Para que el funcionario sea responsable debe proceder con dolo o culpa	927
5.	Responsabilidad conjunta del Estado y del funcionario	928
6.	Facultad legal para demandar al Estado o personalmente al funcionario	932
7.	Responsabilidad directa e indirecta del Estado según que el daño lo produzca un funcionario o un empleado	933
8.	Daños resarcibles	934

8.1.	Casos en los que la administración no está obligada a responder por los perjuicios	936
8.2.	Responsabilidad por la ejecución de obras o actividades de terceros contratados por la administración	938
8.3.	La omisión o error de un funcionario no puede ser óbice para desconocer el derecho del accionante	941
8.4.	Requisitos del daño para que una persona pública sea responsable	941
8.5.	Responsabilidad del Estado por errores judiciales	943
8.6.	Requisitos para condenar al Estado por los errores judiciales	943
9.	Relación de causalidad entre el daño antijurídico y la acción o la omisión del funcionario	947
10.	Circunstancias exculpatórias de la responsabilidad: fuerza mayor, hecho de un tercero, culpa de la víctima	949
11.	Clases de acción que se debe instaurar cuando se demanda indemnización de perjuicios a cargo del Estado	951
	<i>Bibliografía</i>	955
	<i>Índice de autores</i>	963
	<i>Índice de materias</i>	967
	<i>Índice de normas</i>	993