

ÍNDICE GENERAL

INTRODUCCIÓN GENERAL

	PÁG.
1. Importancia del derecho administrativo	1
2. Relación del derecho administrativo colombiano con el de otros países	2
3. Contenido del derecho administrativo	4
4. Plan de la obra	6
5. Bibliografía general	6
A. Obras generales	7
B. Revistas	12
C. Jurisprudencia	12
D. Textos legales y documentos oficiales	13
E. Páginas en internet	14

CAPÍTULO PRELIMINAR

ASPECTOS FUNDAMENTALES RELATIVOS AL DERECHO ADMINISTRATIVO

6. Contenido del capítulo	15
---------------------------------	----

Sección I. *Noción de derecho administrativo*

I. *La administración*

7. A) Conceptos generales	15
8. 1. Sentido material o funcional	15
9. 2. Sentido orgánico	15
10. B) Concepto especial técnico-jurídico	16
11. 1. Diferencias con la administración privada	16
12. 2. Noción de administración pública	17
13. a) Desde el punto de vista material o funcional	17
14. b) Desde el punto de vista orgánico	17
15. c) Relación entre las dos nociones	18

II. *El derecho administrativo*

16. Administración y derecho	18
------------------------------------	----

	PÁG.
17. A) La administración no sometida al derecho	19
18. B) La administración sometida al derecho	19
19. 1. La administración sometida al mismo derecho de los particulares	20
20. 2. La administración sometida a un derecho especial llamado derecho administrativo	20
21. Autonomía y originalidad del derecho administrativo	21
22. El derecho administrativo frente a las ramas del poder público diferentes de la administración	22
23. El derecho administrativo y los particulares	23
24. Definición	23

Sección II. Origen y estado actual del derecho administrativo

I. En Francia

25. A) Época de la monarquía	24
26. B) Época de la Revolución francesa	25
27. C) Evolución posterior	26
28. 1ª) El derecho administrativo definido por la noción de "poder público"	28
29. 2ª) El derecho administrativo definido por la noción de "servicio pú- blico"	29
30. 3ª) Crisis de la noción de servicio público y búsqueda de nuevos criterios	30

II. En Colombia

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

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

35. A) Con el derecho constitucional	34
36. B) Con el derecho internacional	35
37. C) Con el derecho civil	37
38. D) Con el derecho comercial	37
39. E) Con el derecho laboral	38
40. F) Con el derecho penal	38
41. G) Con el derecho procesal	39

Sección IV. Fuentes del derecho administrativo

I. La ley

42. El derecho administrativo colombiano es legislado	39
43. A) La Constitución Política	40

44. B) Los actos del Congreso	40
45. C) Los decretos del presidente de la república	40
46. D) Los actos de las demás autoridades administrativas	41

II. *La jurisprudencia*

47. A) En el derecho administrativo francés	41
48. B) En el derecho administrativo colombiano	42

III. *La doctrina*

49. Importancia relativa	42
--------------------------------	----

PARTE PRIMERA

LA ADMINISTRACIÓN

50. Presentación y plan	45
-------------------------------	----

TÍTULO PRIMERO

LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

51. Ideas generales	47
---------------------------	----

CAPÍTULO I

FUNDAMENTOS DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

52. Explicación inicial	49
-------------------------------	----

Sección I. Las personas jurídicas públicas

53. A) Noción de persona	49
54. B) Clases de personas	49
55. C) Las personas en el derecho administrativo	50
56. D) Personas jurídicas privadas y públicas	50
57. E) Enumeración de las personas jurídicas públicas en Colombia	51

Sección II. Relaciones entre las autoridades nacionales y las autoridades locales

58. Presentación del problema	53
-------------------------------------	----

I. El Estado federal

	PÁG.
59. A) Noción y ejemplos	56
60. B) Características	56

II. El Estado unitario

61. Noción y ejemplos	57
62. A) La centralización	58
63. B) La desconcentración	59
64. Desconcentración territorial y simplemente jerárquica o funcional	59
65. C) La delegación	60
66. D) La descentralización	62
67. Descentralización administrativa	63
68. 1. Descentralización territorial	63
a) Noción y fundamento	63
69. b) Elementos	64
70. 2. Descentralización especializada o por servicios	65
a) Noción y fundamentos	65
71. b) Elementos	66
72. 3. Descentralización por colaboración	67
73. E) Centralización política y descentralización administrativa	69
74. 1. Fundamento y noción	69
75. 2. Expresión práctica	70
76. F) Controles en los sistemas de centralización y descentralización	71
77. 1. Control jerárquico	71
a) Noción	71
78. b) Procedimientos de control jerárquico	71
79. 1) Control sobre las personas de los funcionarios	71
80. 2) Control sobre los actos de los funcionarios	72
81. 2. Control de tutela	72
a) Noción	72
82. b) Las autoridades de tutela	72
83. c) Procedimientos de tutela	73
84. 1) Control sobre las personas de los funcionarios	73
85. 2) Control sobre los actos o la actividad de las entidades descen- tralizadas	73

CAPÍTULO II

LA ADMINISTRACIÓN NACIONAL

86. Esquema general	77
87. Integración de la rama ejecutiva nacional	77
88. Integración de la administración pública	78

Sección I. *Los organismos principales*

	PÁG.
89. Enumeración	80

I. *Presidencia de la República*

90. A) Organización	80
91. B) Preeminencia del presidente de la república	80
92. C) Funciones del presidente de la república	80
93. 1. Funciones como jefe de Estado, jefe del gobierno y suprema auto- ridad administrativa	81
94. 2. Funciones en relación con el Congreso	84
95. 3. Funciones en relación con la rama judicial	84
96. 4. Clasificación de las funciones administrativas del presidente	85
97. a) Ejecutar las leyes	85
98. b) Ejercer la potestad reglamentaria	86
99. c) Conservar el orden público	87
100. d) Nombrar funcionarios	88
101. e) Organizar la vida administrativa nacional	89
102. f) Funciones de inspección y vigilancia	89
103. 5. Otra posible clasificación de las funciones del presidente	90
104. a) Funciones legislativas	90
105. b) Funciones administrativas	90
106. D) La Vicepresidencia de la República	91

II. *Los ministerios*

107. A) Concepto e importancia	92
108. B) Enumeración de los ministerios	92
109. C) Organización	93
110. D) Funciones	93
111. 1. Funciones de los ministerios	94
112. a) Generales	94
113. b) Específicas	95
114. 2. Funciones de los ministros	95
115. a) Políticas	95
116. b) Administrativas	96
117. 1) Generales	96
118. 2) Específicas	97
119. 3) Otra clasificación	97

III. *Los departamentos administrativos*

120. A) Origen, concepto e importancia	98
121. B) Enumeración de los departamentos administrativos	99

	PÁG.
122. C) Organización	99
123. D) Funciones	100
124. 1. Funciones de los departamentos administrativos	100
125. 2. Funciones de los directores	100

Sección II. *Los organismos adscritos*

126. Enumeración	100
------------------------	-----

I. *Las superintendencias*

127. A) Concepto	101
128. B) Enumeración de las superintendencias	101
129. C) Organización	102
130. D) Funciones	102

II. *Los establecimientos públicos*

131. A) Ideas generales	103
132. B) Ejemplos de establecimientos públicos	103
133. C) Noción de establecimiento público	104
134. 1. Evolución	104
135. a) En Francia	104
136. b) En Colombia	105
137. 2. Definición	107
138. 3. Elementos de la noción	107
139. a) Creación o autorización legal	107
140. b) Atribución de funciones administrativas	107
141. c) Personería jurídica	107
142. d) Autonomía administrativa	108
143. e) Patrimonio público y autonomía financiera	110
144. f) Control por el poder central	111
145. g) Aplicación del derecho público	111
146. D) Organización de los establecimientos públicos	112
147. 1. Dirección	112
148. a) Junta o consejo directivo	112
149. b) Gerente, director o presidente	113
150. 2. Otras unidades de estructura interna	114
151. 3. Organización regional	114
152. E) Funciones de los establecimientos públicos	114
153. 1. Funciones del consejo directivo	115
154. 2. Funciones de los gerentes, directores o presidentes	115
155. 3. Delegación de funciones	116
156. F) Proliferación de establecimientos públicos	116
157. 1. Fundamentos de la proliferación	116
158. 2. Críticas a la proliferación	117

III. Las unidades administrativas especiales

	PÁG.
159. A) Concepto	118
160. B) Ejemplos de unidades administrativas especiales	118
161. C) Organización	119
162. D) Funciones	119

IV. Los consejos y comisiones

163. A) Los consejos superiores de la administración	119
164. B) Las comisiones intersectoriales	120
165. C) El consejo de ministros	121

Sección III. Los organismos vinculados

166. Enumeración y explicación previa	121
---	-----

I. Las empresas industriales y comerciales del Estado

167. A) Noción de empresa industrial y comercial del Estado	122
168. 1. Definición	122
169. 2. Ejemplos	122
170. 3. Elementos de la noción	123
171. a) Creación o autorización legal	123
172. b) Atribución de funciones industriales o comerciales	123
173. c) Personería jurídica	123
174. d) Autonomía administrativa	123
175. e) Capital público y autonomía financiera	124
176. f) Control del poder central	125
177. g) Aplicación del derecho privado	125
178. B) Organización de las empresas	127
179. 1. Junta directiva	127
180. 2. Funciones de las juntas directivas	127
181. 3. Gerente o presidente	127
182. C) Funciones de las empresas	127

II. Las sociedades de economía mixta

183. A) Noción de sociedad de economía mixta	128
184. 1. Definición	128
185. 2. Ejemplos	129
186. 3. Elementos de la noción	129
187. a) Autorización legal y creación contractual	129
188. b) Atribución de funciones industriales o comerciales	130
189. c) Personería jurídica	130

	PÁG.
190. d) Autonomía administrativa	130
191. e) Capital público y privado y autonomía financiera	131
192. f) Control del poder central	133
193. g) Aplicación del derecho privado	134
194. B) Organización de las sociedades de economía mixta	136
195. C) Funciones de las sociedades de economía mixta	137

Sección IV. Las entidades descentralizadas indirectas

196. Nociones generales	137
197. A) Asociaciones de empresas industriales y comerciales del Estado	139
198. B) Asociaciones entre entidades públicas	140
199. C) Asociaciones y fundaciones de participación mixta	141

Sección V. Las entidades de régimen o carácter especial

200. Explicación inicial	142
201. A) Las entidades de régimen o carácter especial de origen constitucional	143
202. 1. El Banco de la República	145
203. 2. Los entes universitarios autónomos	146
204. 3. Las corporaciones autónomas regionales	146
205. 4. La Comisión Nacional de Televisión	148
206. 5. La Comisión Nacional del Servicio Civil	148
207. B) Las entidades de régimen o carácter especial de origen legal	149
208. 1. Las empresas sociales del Estado	149
209. 2. Las empresas oficiales de servicios públicos domiciliarios	150
210. 3. Los institutos científicos y tecnológicos	151
211. 4. Las instituciones financieras nacionalizadas	152
212. 5. El Fondo de Garantías de Instituciones Financieras	153
213. 6. El Fondo de Garantías de Entidades Cooperativas.	153
214. 7. El Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior, Mariano Ospina Pérez, Icetex	153

CAPÍTULO III

LA ADMINISTRACIÓN SECCIONAL Y LOCAL

215. Esquema general	155
216. Aspectos generales	155

Sección I. Los departamentos

I. Nociones generales

217. A) Normas aplicables	157
218. B) Creación	157

219. C) Funciones	157
220. D) Bienes departamentales	158
221. E) Diversas categorías de departamentos	160
222. F) Asociación de departamentos	161
223. G) Organización	161

II. La asamblea departamental

224. A) Integración	161
225. B) Calidades	162
226. C) Remuneración	162
227. D) Inhabilidades	162
228. E) Incompatibilidades	163
229. F) Funciones	164
230. G) Sesiones	167

III. El gobernador

231. A) Elección	167
232. B) Calidades	167
233. C) Inhabilidades	168
234. D) Incompatibilidades del gobernador	169
235. E) Funciones	170
236. F) Actos de los gobernadores	172

Sección II. Las regiones

237. Comentarios generales	172
----------------------------------	-----

Sección III. Los municipios

I. Nociones generales

238. A) Normas aplicables y definición	173
239. B) Creación	173
240. C) Funciones	174
241. D) Organización	176
242. 1. Órganos principales	176
243. 2. La personería municipal	176
244. 3. La Contraloría municipal	176
245. 4. Las comunas, corregimientos, juntas administradoras locales y corregidores	177
246. 5. Las inspecciones de policía	178
247. E) Diversas categorías de municipios	178

II. *El concejo municipal*

	PÁG.
248. A) Integración	179
249. B) Calidades	180
250. C) Honorarios	180
251. D) Inhabilidades	180
252. E) Incompatibilidades	181
253. F) Funciones	182

III. *El alcalde*

254. Régimen constitucional y legal	183
255. 1. Calidades	184
256. 2. Posesión	184
257. 3. Inhabilidades	184
258. 4. Incompatibilidades	185
259. 5. Prohibiciones	186
260. 6. Faltas absolutas y temporales	186
261. 7. Causales de destitución	186
262. 8. Vacancia por abandono del cargo	187
263. 9. Causales de suspensión	187
264. 10. Revocatoria del mandato	188
265. 11. Formas de llenar las faltas del alcalde	188
266. 12. Revisión de los actos de los alcaldes	189
267. 13. Régimen laboral de los alcaldes	190
268. 14. Funciones de los alcaldes	190

Sección IV. *Las provincias*

269. Aspectos generales	192
-------------------------------	-----

Sección V. *Los distritos*

270. Enumeración	192
271. A) El Distrito Capital de Bogotá	193
272. 1. Evolución histórica	193
273. 2. Régimen actual	194
274. 3. Organización	196
275. 4. El concejo distrital	196
276. 5. El alcalde mayor	199
277. 6. Otras dependencias distritales	201
278. B) El Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, el Distrito Cultural, Turístico e Histórico de Santa Marta y el Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla	201

Sección VI. *Las áreas metropolitanas*

	PÁG.
279. A) Nociones generales	204
280. B) Creación	205
281. C) Organización	208
282. D) Funciones	208
a) De planeación	208
b) De obras públicas y vivienda	209
c) Sobre recursos naturales, manejo y conservación del ambiente	209
d) Sobre prestación de servicios públicos	209
e) Sobre valorización	209
f) De orden fiscal	210
g) De orden administrativo	210
283. Régimen patrimonial	211

Sección VII. *Las asociaciones de municipios*

284. A) Aspectos generales	212
285. B) Conformación y funcionamiento	213
286. C) Organización	214

Sección VIII. *Los territorios indígenas*

287. Aspectos generales	214
-------------------------------	-----

Sección IX. *Las entidades descentralizadas locales*

288. Comentarios generales	215
----------------------------------	-----

TÍTULO SEGUNDO

**LOS MEDIOS DE ACCIÓN
DE LA ADMINISTRACIÓN**

289. Presentación	217
-------------------------	-----

CAPÍTULO I

LA FUNCIÓN PÚBLICA

290. Introducción	219
-------------------------	-----

Sección I. *Nociones generales*

291. Fundamento del régimen de la función pública	220
292. Evolución del régimen de la función pública en Colombia	220

	PÁG.
293. A) El régimen tradicional	220
294. B) La distinción de las diversas clases de empleados	220
295. C) La carrera administrativa	221

Sección II. Las diversas vinculaciones con el Estado

296. Enunciado	223
----------------------	-----

I. Los servidores públicos

297. Diversas clases de servidores y de regímenes jurídicos	223
298. A) Los miembros de las corporaciones públicas	224
299. B) Los empleados públicos	224
300. C) Los trabajadores oficiales	226
301. D) Anotación especial	228

II. Otras clases de vinculaciones

302. A) Los contratistas de la administración	229
303. B) Los miembros de juntas, consejos o comisiones	229
304. C) Los auxiliares de la administración	230

Sección III. El régimen jurídico de los empleados públicos

305. Presentación	230
306. A) Clasificación de los empleos y empleados públicos	231
307. B) El ingreso al servicio	232
308. C) La permanencia en el servicio	233
309. D) El retiro del servicio	235
310. E) Régimen prestacional	236

CAPÍTULO II

EL PATRIMONIO PÚBLICO

311. Introducción	237
-------------------------	-----

Sección I. Nociones generales

312. Conceptos básicos del patrimonio público	238
313. A) El dominio eminente	238
314. B) El dominio público	239
315. C) El dominio privado del Estado	240

Sección II. *El patrimonio público en Colombia*

	PÁG.
316. Clases de bienes	241
<i>I. El territorio</i>	
317. A) Fundamento legal	241
318. B) Noción	241
319. C) Régimen jurídico	242
<i>II. Los bienes de uso público</i>	
320. A) Fundamento legal	243
321. B) Noción	243
322. C) Principales bienes de uso público	245
323. D) Régimen jurídico	247
<i>III. Los bienes fiscales</i>	
324. A) Fundamento legal	249
325. B) Noción	249
326. C) Principales bienes fiscales	249
327. D) Régimen jurídico	251

PARTE SEGUNDA

LA ACTIVIDAD
DE LA ADMINISTRACIÓN

NOCIONES PREVIAS

328. A) Mecanismos jurídicos de actuación de la administración	255
329. 1. Los actos administrativos	255
330. 2. Los hechos administrativos	256
331. 3. Las operaciones administrativas	257
332. 4. Las vías de hecho	257
333. 5. Las omisiones administrativas	259
334. Posición del Código Contencioso Administrativo	259
335. B) Plan a desarrollar	259

TÍTULO PRIMERO

ACTOS DE LA ADMINISTRACIÓN

336. Ideas generales y plan	261
-----------------------------------	-----

CAPÍTULO I

TEORÍA GENERAL DEL ACTO ADMINISTRATIVO
Y DE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA

	PÁG.
337. Introducción	263

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

338. Enunciado	263
----------------------	-----

I. *Criterios clásicos*

339. A) Punto de vista orgánico o formal	263
340. B) Punto de vista material	264

II. *Otros criterios*

341. A) Punto de vista funcional o jurisdiccional	265
342. B) Punto de vista jerárquico	267

Sección II. *Aplicación de los criterios en el derecho colombiano*

343. A) Aplicación del punto de vista orgánico o formal	269
344. B) Aplicación del punto de vista material	270
345. C) Aplicación del punto de vista funcional o jurisdiccional	272
346. D) Aplicación del punto de vista jerárquico	275
347. Conclusión del capítulo	277

CAPÍTULO II

CLASIFICACIÓN DE LOS ACTOS
DE LA ADMINISTRACIÓN

348. Diferentes clasificaciones	278
349. A) Desde el punto de vista del poder utilizado para su expedición	278
350. B) Desde el punto de vista de la vinculación con el servicio público	279
351. C) Desde el punto de vista del contenido	279
352. D) Desde el punto de vista de las voluntades que intervienen en su elaboración	280
353. E) Desde el punto de vista de la mayor o menor amplitud de la competencia	281
354. F) Desde el punto de vista del procedimiento	281
355. G) Desde el punto de vista del ámbito de aplicación	282

356.	H) Desde el punto de vista de su relación con la decisión	282
357.	I) Desde el punto de vista de la afectación de la esfera jurídica del destinatario del acto	282
358.	J) Desde el punto de vista de la jerarquía	283

CAPÍTULO III

EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD

359.	Noción e ideas generales	284
------	--------------------------------	-----

Sección I. *Las fuentes de la legalidad y su jerarquía*

360.	A) Consagración de la jerarquía	285
361.	B) Expresión práctica de la jerarquía normativa en el derecho colombiano	286
362.	C) Precisiones	286

Sección II. *El control de la legalidad*

363.	Justificación del control	289
364.	Causales de ilegalidad	289
365.	A) Incompetencia	290
366.	B) Vicios de forma y procedimiento	290
367.	C) Desvío o desviación de poder	291
368.	D) Ilegalidad en cuanto al objeto	292
369.	E) Falsa motivación	293
370.	Mecanismos de control	294

I. *Vía gubernativa*

371.	A) Concepto y normas aplicables	294
372.	B) Observaciones generales	294
373.	C) Procedimiento de la vía gubernativa	295
374.	1. Recursos	295
375.	2. Agotamiento de la vía gubernativa	296

II. *Vía jurisdiccional o vía de acción*

376.	A) Concepto	297
377.	B) Acciones que proceden	298
378.	1. Acción de nulidad	298
379.	2. Acción de nulidad y restablecimiento del derecho	299
380.	3. Acción de reparación directa	300
381.	4. Acciones contractuales	301
382.	5. Otras acciones	301

III. *Control automático*

	PÁG.
383. A) Concepto	304
384. B) Casos de control automático	304
385. 1. Control de actos de carácter legislativo	304
386. 2. Control de actos administrativos	305

IV. *Vía de excepción*

387. A) Presunción de legalidad	305
388. B) Justificación y concepto de la vía de excepción	306
389. C) Fundamento legal	306
390. D) Características	306
391. 1. No tiene un procedimiento especial	306
392. 2. Puede darse dentro de un procedimiento jurisdiccional o administrativo	307
393. 3. Puede aplicarse de oficio o a solicitud de parte	308
394. 4. Solo produce efectos relativos	308
395. 5. Puede aplicarse en cualquier tiempo	309

V. *Revocación directa de los actos administrativos*

396. A) Concepto	309
397. B) Causales de revocación	310
398. C) Funcionario competente	310
399. D) Actos revocables	310
400. E) Procedimiento de revocación	310
401. F) Características	311
a) Puede hacerse de oficio o a solicitud de parte	311
b) Término para revocar	312
c) Efectos de la revocación	312

CAPÍTULO IV

LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS UNILATERALES

402. Ideas generales	314
----------------------------	-----

Sección I. *Etapas del acto administrativo unilateral*

403. Enunciado	314
----------------------	-----

I. *Nacimiento del acto administrativo*

404. Requisitos para el nacimiento del acto	314
---	-----

	PÁG.
405. A) La competencia	315
406. 1. La competencia "ratione materiae"	315
407. 2. La competencia "ratione loci"	315
408. 3. La competencia "ratione temporis"	316
409. Delegación de competencia	317
410. Conflictos de competencias	317
411. B) Los procedimientos	317
412. 1. Procedimiento para la expedición de actos como conclusión de actuaciones administrativas iniciadas de oficio	318
413. 2. Procedimiento para la expedición de actos como conclusión del derecho de petición	319
414. 3. Procedimientos contradictorios	322
415. 4. Procedimientos de publicidad	323
416. a) Publicación de actos generales	323
417. b) Notificación de actos individuales	325
418. 5. Procedimientos consultivos	327
419. a) Consulta facultativa	327
420. b) Consulta obligatoria no imperativa	327
421. c) Consulta obligatoria imperativa	327
422. C) Las formalidades	327
423. 1. Concepción amplia del derecho colombiano	328
424. 2. Forma tradicional de presentación de los actos	328

II. Efectos del acto administrativo unilateral

425. A) Efecto general	329
426. B) La modificación unilateral del ordenamiento jurídico	329
427. C) El privilegio de la decisión previa	330
428. D) La ejecución de oficio	330

III. Desaparición del acto administrativo unilateral

429. A) Desaparición por causales emanadas de la voluntad de la administración	332
430. B) Desaparición por causales extrañas a la voluntad de la administración	333
431. C) Posición del Código Contencioso Administrativo	333

Sección II. Principales actos de las autoridades administrativas

432. Clases de actos	334
A) Actos de carácter legislativo	334
433. Ideas generales	334

I. *Actos legislativos dictados en casos de crisis*

	PÁG.
434. Enunciado	335
435. A) Decretos legislativos de estado de guerra exterior	335
436. 1. Decretos de declaración del estado de guerra exterior y de restablecimiento de la normalidad	335
437. a) Condiciones de expedición	336
438. b) Control	336
439. c) Naturaleza jurídica	339
440. 2. Decretos dictados durante el estado de guerra exterior	341
441. a) Condiciones de expedición	341
442. b) Control	342
443. c) Naturaleza jurídica	343
444. B) Decretos legislativos de estado de conmoción interior	344
445. 1. Decretos de declaración, de prórroga y de levantamiento del estado de conmoción interior	344
446. a) Condiciones de expedición	345
447. b) Control	346
448. c) Naturaleza jurídica	347
449. 2. Decretos dictados durante el estado de conmoción interior	347
450. a) Condiciones de expedición	347
451. b) Control	349
452. c) Naturaleza jurídica	349
453. C) Decretos legislativos de estado de emergencia	350
454. 1. Decretos de declaración del estado de emergencia	350
455. a) Condiciones de expedición	350
456. b) Control	351
457. c) Naturaleza jurídica	352
458. 2. Decretos dictados durante el estado de emergencia	353
459. a) Condiciones de expedición	353
460. b) Control	354
461. c) Naturaleza jurídica	355

II. *Actos legislativos dictados independientemente de las crisis*

462. Enunciado	355
463. A) Decretos-leyes o decretos extraordinarios	356
464. 1. Fundamento práctico y jurídico de los decretos-leyes	356
465. 2. Condiciones de expedición	357
466. 3. Control	358
a) Control jurisdiccional	358
b) Control político	359
467. 4. Naturaleza jurídica	359
468. B) Decretos de planeación o planificación	361

469.	1. Condiciones de expedición	361
	a) Condiciones de forma y de procedimiento	361
	b) Condiciones de fondo	362
470.	2. Control	363
	a) Control jurisdiccional	363
	b) Control político	363
471.	3. Naturaleza jurídica	363
	B) Actos de carácter administrativo	364
472.	Ideas generales	364

I. Actos administrativos nacionales

473.	Enunciado	364
474.	A) Decretos constitucionales	365
475.	1. Reparto de competencias entre el legislativo y el ejecutivo	366
476.	2. Las condiciones de expedición	369
	a) Condiciones de forma y de procedimiento	369
	b) Condiciones de fondo	369
477.	3. Control	369
	a) Control jurisdiccional	370
	b) Control político	371
478.	4. Naturaleza jurídica	371
479.	B) Decretos reglamentarios y ejecutivos de la ley	372
480.	1. Condiciones de expedición	373
	a) Condiciones de forma y de procedimiento	373
	b) Condiciones de fondo	375
481.	Ampliación jurisprudencial de la potestad reglamentaria	376
482.	1º Reglamentación de los códigos	376
483.	2º Ampliación de la potestad reglamentaria en virtud de la extensión de la ley reglamentada	377
484.	3º Ampliación de la potestad reglamentaria en razón de los límites impuestos por la Constitución al legislador	377
485.	4º Ampliación de la potestad reglamentaria consagrada por la reforma constitucional de 1968 y ratificada por la Constitución de 1991	378
486.	2. Control	379
	a) Control administrativo	379
	b) Control jurisdiccional	380
	c) Control político	380
487.	3. Naturaleza jurídica	380
488.	C) Actos de las autoridades administrativas nacionales diferentes del presidente de la república	381
489.	1. Condiciones de expedición	381
	a) Condiciones de forma y de procedimiento	381
	b) Condiciones de fondo	382

	PÁG.
490. 2. Control	382
a) Control jerárquico	383
b) Control de tutela	384
c) Control presupuestal	384
d) Control fiscal	385
e) Control político	385
f) Control jurisdiccional	386
491. 3. Naturaleza jurídica	386

II. Actos administrativos seccionales y locales

492. Enunciado	387
493. A) Actos de las autoridades departamentales	387
494. 1. Actos de las asambleas departamentales	387
495. a) Condiciones de expedición	388
496. b) Control	389
497. c) Naturaleza jurídica	390
498. 2. Actos de los gobernadores	391
499. a) Condiciones de expedición	391
500. b) Control	392
501. c) Naturaleza jurídica	393
502. B) Actos de las autoridades municipales	394
503. 1. Actos de los concejos municipales	394
504. a) Condiciones de expedición	394
505. b) Control	396
506. c) Naturaleza jurídica	397
507. 2. Actos de los alcaldes	398
508. a) Condiciones de expedición	398
509. b) Control	399
510. c) Naturaleza jurídica	399

TÍTULO SEGUNDO

LOS CONTRATOS ESTATALES

511. Ideas generales	401
----------------------------	-----

CAPÍTULO I

LA NOCIÓN DE CONTRATO ADMINISTRATIVO

512. Introducción	403
-------------------------	-----

Sección I. *Criterios tradicionales de distinción*

	PÁG.
513. Enunciado	403
514. A) Criterio legal	404
515. B) Criterio jurisprudencial	404
516. 1. Partes del contrato	404
517. 2. Objeto del contrato	405
518. 3. Cláusulas del contrato	405
519. C) Conclusión	405

Sección II. *Aplicación de los criterios en Colombia*

520. A) Evolución del problema	405
521. B) Solución actual	408
522. C) Análisis de la solución colombiana	409
523. D) Los contratos estatales son contratos administrativos	410

CAPÍTULO II

RÉGIMEN LEGAL DE LOS CONTRATOS ESTATALES

524. Introducción	414
-------------------------	-----

Sección I. *Campo de aplicación del estatuto*

525. A) Desde el punto de vista de los sujetos	415
526. 1. Aplicación a las entidades públicas o estatales	416
527. 2. Aplicación a las personas privadas	417
528. a) Capacidad contractual	417
529. b) El consorcio	418
530. c) La unión temporal	418
531. d) Disposiciones comunes al consorcio y la unión temporal	418
532. e) Duración de las personas jurídicas para contratar	419
533. f) Inhabilidades e incompatibilidades	419
534. g) Excepciones a las inhabilidades e incompatibilidades	421
535. h) Consecuencias de las inhabilidades e incompatibilidades	422
536. B) Desde el punto de vista del objeto	422

Sección II. *Principios de la contratación estatal*

537. Enumeración y comentarios generales	424
538. A) Principio de transparencia	425
539. B) Principio de economía	426
540. C) Principio de responsabilidad	430

541.	D) Principio de la ecuación contractual o del equilibrio económico financiero del contrato	430
542.	1. El incumplimiento del contrato	431
543.	2. La teoría del hecho del príncipe	432
544.	3. La teoría de la imprevisión	432
545.	4. Las sujeciones materiales imprevistas	433
546.	E) Principio de interpretación de la contratación estatal	433
547.	F) Principio de la selección objetiva	433

Sección III. *Celebración de los contratos*

548.	Requisitos para la celebración, perfeccionamiento y ejecución	434
549.	A) Autorización legal	435
550.	B) Registro previo de los proponentes	436
551.	C) Selección o escogencia del contratista	438
552.	1. Licitación	439
553.	a) Estudio previo	439
554.	b) Orden de apertura de la licitación	439
555.	c) Elaboración del pliego de condiciones	439
556.	d) Invitación pública a participar en la licitación	440
557.	e) Plazo de la licitación	441
558.	f) Aclaraciones y modificaciones de los pliegos	441
559.	g) Estudio de las propuestas	441
560.	h) Traslado de los informes de evaluación de las propuestas	441
561.	i) Adjudicación	442
562.	j) Declaratoria de desierta	442
563.	2. Concurso	443
564.	3. Contratación directa	443
565.	D) Escrito del contrato	445
566.	E) Firma del contrato	446
567.	F) Constitución y aprobación de la garantía	447
568.	G) Disponibilidad y registro presupuestales	448
569.	H) Publicación del contrato	448

Sección IV. *Contenido de los contratos*

570.	Reglas generales	449
571.	A) Cláusulas comunes	449
572.	B) Cláusulas especiales	450
573.	1. Cláusula de interpretación unilateral	450
574.	2. Cláusula de modificación unilateral	451
575.	3. Cláusula de terminación unilateral	452
576.	4. Cláusula de sometimiento a las leyes nacionales	453
577.	5. Cláusula de caducidad	454
578.	6. Cláusula de reversión	457

*Sección V. Derechos y deberes de las partes
en la contratación estatal*

	PÁG.
579. A) Fines de la contratación estatal	457
580. B) Derechos y deberes de las entidades estatales	457
581. C) Derechos y deberes de los contratistas	459

Sección VI. Nulidad de los contratos

582. A) Concepto	460
583. B) Causales de nulidad absoluta	460
584. C) Causales de nulidad relativa	461
585. D) Nulidad parcial	462
586. E) Efectos de la nulidad	462

Sección VII. Responsabilidad contractual

587. A) Responsabilidad de las entidades	463
588. B) Responsabilidad de los servidores públicos	463
589. C) Responsabilidad de los contratistas	466
590. D) Responsabilidad de los consultores, interventores y asesores	467

Sección VIII. Liquidación de los contratos

591. A) Noción	468
592. B) Procedencia de la liquidación	468
593. C) Procedimiento normal y contenido de la liquidación	469
594. D) Liquidación unilateral	469

Sección IX. Control de la gestión contractual

595. A) Control por parte del ministerio público	469
596. B) Control por parte de la Fiscalía General de la Nación	470
597. C) Control fiscal	470
598. D) Control ciudadano	471

Sección X. Solución de las controversias contractuales

599. A) Mecanismos de solución directa	472
600. B) Solución judicial de las controversias	474

Sección XI. Normas especiales para algunos contratos

601. A) Contrato de obra	475
602. B) Contrato de consultoría	476

	PÁG.
603. C) Contrato de prestación de servicios	476
604. D) Contrato de concesión	477
605. E) Contratos de encargos fiduciarios y fiducia pública	479
606. F) Operaciones de crédito público	480
607. G) Contratos de exploración y explotación de los recursos naturales	482

TÍTULO TERCERO

LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

608. Ubicación del problema	485
-----------------------------------	-----

CAPÍTULO I

ELEMENTOS DE LA RESPONSABILIDAD

609. Enumeración	489
610. A) Actuación de la administración	489
611. B) Daño o perjuicio	490
612. C) Nexos causal	493

CAPÍTULO II

EVOLUCIÓN DEL RÉGIMEN GENERAL DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

613. Presentación	494
-------------------------	-----

Sección I. Evolución histórica de la responsabilidad del Estado

614. Primera etapa: la irresponsabilidad	494
615. Segunda etapa: la responsabilidad	495
616. Tercera etapa: la responsabilidad creciente	495

Sección II. Evolución de la responsabilidad del Estado colombiano

617. Evolución general	497
------------------------------	-----

I. Etapa de aplicación del derecho privado

618. A) Aplicación de la responsabilidad indirecta	498
619. B) Aplicación de la responsabilidad directa	498

II. *Etapa de transición*

PÁG.

620. Explicación general	500
--------------------------------	-----

III. *Etapa de aplicación del derecho público*

621. A) En cuanto a la competencia	502
622. B) En cuanto al fondo	502
623. 1. Responsabilidad por culpa, falta o falla del servicio	502
624. 2. Responsabilidad por daño antijurídico	505

CAPÍTULO III

CASOS ESPECIALES
DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

625. Explicación inicial y enunciado	507
626. A) Responsabilidad por daño especial	508
627. B) Responsabilidad por riesgo	508
628. C) Responsabilidad por trabajos públicos	509
629. D) Responsabilidad por expropiación u ocupación de inmuebles en caso de guerra	510
630. E) Responsabilidad por almacenaje	510
631. F) Responsabilidad por falla presunta del servicio	511
632. G) Responsabilidad por la administración de justicia	512
633. 1. Antecedentes	512
634. 2. Régimen actual	515
635. a) Responsabilidad por el error jurisdiccional	515
636. b) Responsabilidad por la privación injusta de la libertad	516
637. c) Responsabilidad por defectuoso funcionamiento de la administración de justicia	516
638. d) Exoneración de responsabilidad	516
639. H) Responsabilidad por el hecho de las leyes	516

CAPÍTULO IV

LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

640. A) Planteamiento del problema	520
641. B) Soluciones tradicionales.	520
642. C) Crítica a las soluciones anteriores	520
643. D) Responsabilidad del funcionario frente a los administrados	521
644. E) Acumulación de responsabilidades del funcionario y de la administración	522
645. F) Responsabilidad del funcionario frente a la administración	523

	PÁG.
646. G) Aplicación de esas soluciones en el derecho colombiano	523
647. 1. Antecedentes	523
648. 2. Régimen actual	524
649. 3. Responsabilidad de los servidores públicos en general	524
650. 4. Responsabilidad de los funcionarios y empleados judiciales	527

TÍTULO CUARTO

LAS PRINCIPALES ACTIVIDADES ADMINISTRATIVAS

651. Plan del título	529
----------------------------	-----

CAPÍTULO I

LA POLICÍA ADMINISTRATIVA

652. Introducción	531
-------------------------	-----

Sección I. Noción de policía

653. Concepto general	532
654. A) Poder de policía de naturaleza constitucional	532
655. B) Poder de policía de naturaleza legislativa	533
656. C) Policía administrativa	534
657. D) Policía judicial	534

Sección II. Policía administrativa propiamente dicha

658. A) Definición	534
659. B) Elementos que garantiza la policía administrativa	535
660. 1. Seguridad pública	536
661. 2. Tranquilidad pública	536
662. 3. Salubridad pública	536
663. 4. Moralidad pública	536
664. C) Clases de policía administrativa	537
665. 1. Policía administrativa general	537
666. 2. Policías administrativas especiales	537

Sección III. Reglamentación del poder de policía

667. Normas que reglamentan el poder de policía en Colombia	537
668. A) Autoridades de policía administrativa	538
669. B) Medidas de policía administrativa	539

	PÁG.
646. G) Aplicación de esas soluciones en el derecho colombiano	523
647. 1. Antecedentes	523
648. 2. Régimen actual	524
649. 3. Responsabilidad de los servidores públicos en general	524
650. 4. Responsabilidad de los funcionarios y empleados judiciales	527

TÍTULO CUARTO

LAS PRINCIPALES ACTIVIDADES ADMINISTRATIVAS

651. Plan del título	529
----------------------------	-----

CAPÍTULO I

LA POLICÍA ADMINISTRATIVA

652. Introducción	531
-------------------------	-----

Sección I. Noción de policía

653. Concepto general	532
654. A) Poder de policía de naturaleza constitucional	532
655. B) Poder de policía de naturaleza legislativa	533
656. C) Policía administrativa	534
657. D) Policía judicial	534

Sección II. Policía administrativa propiamente dicha

658. A) Definición	534
659. B) Elementos que garantiza la policía administrativa	535
660. 1. Seguridad pública	536
661. 2. Tranquilidad pública	536
662. 3. Salubridad pública	536
663. 4. Moralidad pública	536
664. C) Clases de policía administrativa	537
665. 1. Policía administrativa general	537
666. 2. Policías administrativas especiales	537

Sección III. Reglamentación del poder de policía

667. Normas que reglamentan el poder de policía en Colombia	537
668. A) Autoridades de policía administrativa	538
669. B) Medidas de policía administrativa	539

Sección IV. *Límites del poder de policía*

	PÁG.
670. Ideas generales	540
671. A) Extensión normal del poder de policía	541
672. B) Extensión excepcional del poder de policía	541
673. C) El control del poder de policía.....	542
674. 1. Medios de control	542
675. 2. Elementos objeto del control	542
676. a) Control sobre el fin de policía	543
677. b) Control sobre los motivos	543

CAPÍTULO II

EL SERVICIO PÚBLICO

678. Ideas generales	544
----------------------------	-----

Sección I. *Noción de servicio público*

679. A) Noción tradicional	547
680. B) Nociones material o funcional y orgánica o formal de servicio público	547
681. C) Elementos de la noción de servicio público	548
682. 1. Interés general	548
683. 2. Participación de la administración	549

Sección II. *Los modos de gestión o prestación de los servicios públicos*

684. Idea general	552
685. A) Gestión por parte de la administración	553
686. B) Gestión por parte de los particulares	553
687. C) Gestión mixta	554

Sección III. *Clases de servicios públicos*

688. Enunciado	554
689. A) Servicios públicos administrativos	555
690. B) Servicios públicos industriales y comerciales	555
691. C) Servicios públicos sociales	556
692. D) Servicios públicos corporativos o profesionales	556

Sección IV. *Régimen jurídico de los servicios públicos*

	PÁG.
693. Nociones generales	556
694. A) Principios rectores de los servicios públicos	557
695. 1. Principio de la continuidad	557
696. 2. Principio de la adaptabilidad	558
697. 3. Principio de la neutralidad	558
698. 4. Principio de la igualdad frente al servicio público	558
699. 5. Principio de la obligación de la administración de hacer funcionar correctamente los servicios públicos	559
700. B) Régimen jurídico general de los servicios públicos según los diferen- tes modos de gestión o prestación	559
701. Regímenes jurídicos especiales de los servicios públicos	559
702. 1. Régimen de los actos	560
703. 2. Régimen de los contratos	561
704. 3. Régimen de personal	561
705. 4. Régimen de los bienes	563
706. 5. Cuadros-resumen sobre el régimen jurídico general de los servicios públicos	563
Índice de autores	573
Índice de disposiciones	593
Índice de materias	601