

FERNANDO GALVIS GAITÁN

Profesor de la Escuela Superior de la Administración Pública (ESAP)  
y de las Universidades Central y Universidad Autónoma de  
Bucaramanga (UNAB)

# MANUAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

CUARTA EDICIÓN



LIBRERÍA EDICIONES DEL PROFESIONAL LTDA.

## ÍNDICE GENERAL

PRESENTACIÓN .....	XIX
--------------------	-----

### CAPÍTULO I

#### *¿QUÉ ES LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA?*

1. INTRODUCCIÓN .....	1
2. ¿QUE ES LA ADMINISTRACIÓN? .....	1
3. LAS CONCEPCIONES DE LOS AUTORES CLÁSICOS, NEOCLÁSICOS Y MODERNOS .....	3
4. LAS CONCEPCIONES DE ALGUNOS AUTORES COLOMBIANOS .....	6
5. ¿QUE ES LO PÚBLICO? .....	9
6. SERVICIO PÚBLICO .....	11
7. ¿QUE ES LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA? .....	13
8. ENFOQUES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA .....	25
9. DEFINICIÓN DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA .....	26
10. FINALIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA .....	27
11. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, ARTE O CIENCIA .....	30
12. ¿LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ES DIFERENTE DE LA PRIVADA? .....	32
13. RESUMEN .....	35

### CAPÍTULO II

#### *LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA A TRAVÉS DE LA HISTORIA*

14. INTRODUCCIÓN .....	37
15. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL MUNDO .....	37
16. SUMERIOS .....	39
17. BABILONIA .....	40
18. PERSIA .....	40
19. EGIPTO .....	41

20.	HEBREOS .....	42
21.	CHINA .....	43
22.	GRECIA .....	46
23.	ROMA .....	49
24.	ESPAÑA .....	51
25.	GRAN BRETAÑA .....	55
26.	LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN COLOMBIA .....	58
27.	ÉPOCA PRECOLOMBINA .....	58
28.	ÉPOCA COLONIAL .....	60
29.	INDEPENDENCIA Y REPÚBLICA .....	62
30.	LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ACTUAL .....	73
31.	INTERVENCIÓN DEL ESTADO Y DESARROLLO .....	74
32.	RACIONALIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA, PROCESO ADMINISTRATIVO, DESCENTRALIZACIÓN Y URBANISMO .....	77
33.	GIGANTISMO .....	81
34.	FORTALECIMIENTO Y PREDOMINIO DEL EJECUTIVO .....	83

### CAPÍTULO III

#### *LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LAS CIENCIAS SOCIALES*

35.	INTRODUCCIÓN .....	85
36.	LAS CIENCIAS SOCIALES .....	85
37.	ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y DERECHO .....	88
38.	ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y CIENCIA POLÍTICA .....	90
39.	ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y ECONOMÍA .....	92
40.	ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y PSICOLOGÍA .....	94
41.	ADMINISTRACIÓN PÚBLICA E HISTORIA .....	97
42.	ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y SOCIOLOGÍA .....	98
43.	RESUMEN .....	101

### CAPÍTULO IV

#### *EL ESTADO*

44.	INTRODUCCIÓN .....	103
-----	--------------------	-----

45.	ORIGEN DEL ESTADO .....	103
46.	CONCEPTO DE ESTADO .....	105
47.	ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DEL ESTADO .....	108
48.	TERRITORIO .....	108
49.	ESPACIO MARÍTIMO .....	109
50.	ESPACIO AÉREO .....	111
51.	CONFLICTOS TERRITORIALES DE COLOMBIA .....	112
52.	POBLACIÓN .....	115
53.	NACIONALIDAD .....	115
54.	NACIONALIDAD EN EL DERECHO COLOMBIANO .....	116
55.	SISTEMAS PARA DETERMINAR LA NACIONALIDAD .....	117
56.	NATURALIZACIÓN .....	117
57.	RELACIÓN ENTRE NACIÓN Y ESTADO .....	118
58.	EL PODER .....	120
59.	LA SOBERANÍA .....	122
60.	LA FINALIDAD DEL ESTADO (Véase No. 10) .....	123
61.	LAS FORMAS DE ESTADO .....	124
62.	EL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA .....	126
63.	LOS REGÍMENES POLÍTICOS .....	127
64.	RESUMEN .....	132

## CAPÍTULO V

### *LA ESTRUCTURA DEL ESTADO COLOMBIANO*

65.	INTRODUCCIÓN .....	135
66.	LA ESTRUCTURA DEL ESTADO COLOMBIANO .....	135
67.	LA RAMA LEGISLATIVA .....	137
68.	INTEGRACIÓN DEL CONGRESO .....	140
69.	INDEPENDENCIA DE LOS CONGRESISTAS .....	140
70.	FUNCIONES DEL CONGRESO .....	141
71.	EL SENADO .....	152
72.	LA CÁMARA DE REPRESENTANTES .....	155
73.	COMISIONES .....	156

74.	NIVEL TERRITORIAL .....	157
75.	RAMA EJECUTIVA .....	158
76.	PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA .....	161
77.	FUNCIONES DEL PRESIDENTE .....	162
78.	VICEPRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA .....	170
79.	MINISTERIOS .....	172
80.	FUNCIONES DE LOS MINISTERIOS .....	174
81.	ORGANIZACIÓN DE LOS MINISTERIOS .....	175
82.	DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS .....	175
83.	SUPERINTENDENCIAS .....	176
84.	ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS .....	177
85.	EMPRESAS INDUSTRIALES Y COMERCIALES DEL ESTADO .....	178
86.	SOCIEDADES DE ECONOMÍA MIXTA .....	179
87.	UNIDADES ADMINISTRATIVAS ESPECIALES .....	181
88.	ENTIDADES DE RÉGIMEN ESPECIAL .....	181
	A) BANCO DE LA REPÚBLICA .....	181
	B) LAS UNIVERSIDADES AUTÓNOMAS .....	183
	C) LAS CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES (CARS) .....	183
	D) COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL .....	183
	E) EMPRESAS SOCIALES DEL ESTADO .....	184
	F) LOS INSTITUTOS CIENTÍFICOS Y TECNOLÓGICOS .....	184
	G) EL FONDO DE GARANTÍAS DE INSTITUCIONES FINANCIERAS ...	184
	H) EL FONDO DE GARANTÍAS DE ENTIDADES COOPERATIVAS .....	184
	I) EL INSTITUTO COLOMBIANO DE CRÉDITO EDUCATIVO Y ESTUDIOS TÉCNICOS EN EL EXTERIOR, MARIANO OSPINA PÉREZ (ICETEX) .....	184
	J) EL INSTITUTO DE FOMENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR (ICFES) .....	185
	K) LA ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES (COLPEN- SIONES) .....	185
	L) LA AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA .....	185
	LL) LA AGENCIA NACIONAL DE MINERÍA .....	186
	M) LA AGENCIA NACIONAL DE HIDROCARBUROS .....	186

89.	ORGANISMOS DE LA ADMINISTRACIÓN NACIONAL .....	186
	ENTIDADES DE RÉGIMEN ESPECIAL .....	187
90.	RAMA JUDICIAL .....	188
91.	JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL .....	190
92.	JURISDICCIÓN DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO .....	191
93.	JURISDICCIÓN ORDINARIA .....	192
94.	JURISDICCIONES ESPECIALES .....	194
95.	FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN .....	195
96.	CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA .....	198
97.	ESTRUCTURA DE LA RAMA JUDICIAL .....	200
98.	ORGANISMOS DE CONTROL .....	201
99.	CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA .....	201
100.	PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN .....	204
101.	DEFENSOR DEL PUEBLO .....	206
102.	ORGANISMOS ELECTORALES .....	207
103.	LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE EQUILIBRIO DE PODERES .....	209
	1. Reelección presidencial .....	210
	2. Comisión de aforados .....	210
	3. Voto preferente .....	211
	4. Consejo Superior de la Judicatura (Véase No. 96) .....	211
	5. Otras reformas .....	213
104.	RESUMEN .....	213

## CAPÍTULO VI

### *EL FUNCIONARIO PÚBLICO*

105.	INTRODUCCIÓN .....	217
106.	FUNCIONARIO PÚBLICO .....	217
107.	CATEGORÍAS DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS .....	218
108.	NOCIÓN DE EMPLEO .....	222
109.	CLASES DE EMPLEO .....	222
110.	CLASIFICACIÓN DE LOS EMPLEOS .....	223
111.	COMPETENCIA PARA PROVEER EMPLEOS .....	224

112.	ACEPTACIÓN Y POSESIÓN .....	225
113.	REQUISITOS PARA EJERCER EL CARGO .....	226
114.	DEBERES DE LOS EMPLEADOS .....	227
115.	DERECHOS DE LOS EMPLEADOS .....	230
116.	PROHIBICIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS .....	231
117.	SITUACIONES ADMINISTRATIVAS .....	233
118.	SERVICIO ACTIVO .....	233
119.	LICENCIA .....	233
120.	PERMISO .....	234
121.	COMISIÓN .....	235
122.	EMPLEOS POR ENCARGO Y SUPERNUMERARIOS .....	237
123.	TRASLADOS .....	238
124.	LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO MILITAR .....	239
125.	VACACIONES (Véase No. 137) .....	240
126.	SUSPENSIÓN .....	240
127.	RETIRO DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS .....	240
128.	INSUBSISTENCIA .....	241
129.	RENUNCIA .....	242
130.	SUPRESIÓN DEL EMPLEO .....	244
131.	RETIRO CON DERECHO A JUBILACIÓN (Véase No. 144) .....	244
132.	RETIRO POR INVALIDEZ (Véase, No. 145) .....	245
133.	RETIRO POR EDAD .....	245
134.	DESTITUCIÓN .....	246
135.	ABANDONO DEL CARGO .....	246
136.	RÉGIMEN PRESTACIONAL .....	247
137.	VACACIONES Y PRIMA DE VACACIONES .....	248
138.	PRIMA DE NAVIDAD .....	251
139.	PRIMA TÉCNICA .....	252
140.	AUXILIO POR ENFERMEDAD NO PROFESIONAL O PROFESIONAL .....	253
141.	PRESTACIONES POR ACCIDENTE DE TRABAJO .....	254
142.	AUXILIO POR MATERNIDAD Y PROTECCIÓN DE LA MISMA .....	254
143.	AUXILIO DE CESANTÍA .....	256

144.	PENSIÓN VITALICIA DE JUBILACIÓN (Véase No. 131) .....	256
145.	PENSIÓN DE INVALIDEZ .....	257
146.	PENSIÓN DE RETIRO POR VEJEZ .....	257
147.	AUXILIO FUNERARIO .....	258
148.	SEGURO POR MUERTE .....	258
149.	RÉGIMEN DISCIPLINARIO .....	259
150.	CARRERA ADMINISTRATIVA .....	259
151.	DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA .....	262
152.	ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA .....	263
153.	RESUMEN .....	265

## CAPÍTULO VII

### *DELITOS CONTRA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA*

154.	INTRODUCCIÓN .....	267
155.	DELITOS CONTRA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA .....	268
156.	EL PECULADO Y EL PECULADO POR APROPIACIÓN .....	268
157.	PECULADO POR USO .....	269
158.	PECULADO POR APLICACIÓN OFICIAL DIFERENTE .....	270
159.	PECULADO CULPOSO .....	271
160.	CONCUSIÓN .....	271
161.	COHECHO .....	273
162.	COHECHO IMPROPIO .....	274
163.	COHECHO POR DAR U OFRECER .....	275
164.	CELEBRACIÓN INDEBIDA DE CONTRATOS POR VIOLACIÓN DEL RÉGIMEN LEGAL DE INHABILIDADES E INCOMPATIBILIDADES ....	275
165.	INTERÉS INDEBIDO EN LA CELEBRACIÓN DE CONTRATOS .....	278
166.	CONTRATO SIN CUMPLIMIENTO DE REQUISITOS LEGALES .....	279
167.	TRÁFICO DE INFLUENCIAS .....	280
168.	ENRIQUECIMIENTO ILÍCITO .....	281
169.	PREVARICATO POR ACCIÓN .....	282
170.	PREVARICATO POR OMISIÓN .....	283
171.	ABUSO DE AUTORIDAD POR ACTO ARBITRARIO O INJUSTO .....	283

172.	ABUSO DE AUTORIDAD POR OMISIÓN DE DENUNCIA .....	284
173.	REVELACIÓN DE SECRETO .....	285
174.	UTILIZACIÓN DE ASUNTOS SOMETIDOS A SECRETO O RESERVA .....	286
175.	UTILIZACIÓN INDEBIDA DE INFORMACIÓN OFICIAL PRIVILEGIADA .....	286
176.	ASESORAMIENTO Y OTRAS ACTUACIONES ILEGALES .....	287
177.	INTERVENCIÓN EN POLÍTICA .....	287
178.	EMPLEO ILEGAL DE LA FUERZA PÚBLICA .....	289
179.	OMISIÓN DE APOYO .....	289
180.	USURPACIÓN DE FUNCIONES PÚBLICAS .....	290
181.	ABUSO DE FUNCIÓN PÚBLICA .....	291
182.	SIMULACIÓN DE INVESTIDURA O CARGO .....	291
183.	VIOLENCIA CONTRA SERVIDOR PÚBLICO .....	292
184.	PERTURBACIÓN DE ACTOS OFICIALES .....	293
185.	UTILIZACIÓN INDEBIDA DE INFORMACIÓN OBTENIDA EN EL EJERCICIO DE FUNCIONES PÚBLICAS.....	293
186.	UTILIZACIÓN INDEBIDA DE INFLUENCIAS DERIVADAS EN EJERCICIO DE FUNCIÓN PÚBLICA.....	294
187.	SOBORNO TRANSNACIONAL .....	294
188.	ASOCIACIÓN PARA LA COMISIÓN DE UN DELITO CONTRA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA .....	294
189.	ABANDONO DEL CARGO.....	294

## CAPÍTULO VIII

### *ALGUNOS MEDIOS EMPLEADOS POR LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA*

190.	POLÍTICAS PÚBLICAS .....	297
191.	ACTOS ADMINISTRATIVOS .....	298
192.	HECHOS Y OPERACIONES ADMINISTRATIVAS .....	300
193.	BIENES .....	302
194.	LA POLICÍA ADMINISTRATIVA .....	302
195.	PLANEACIÓN Y LOS PROGRAMAS DE RESULTADOS .....	303
196.	PRESUPUESTO .....	307
197.	CONTRATACIÓN .....	310

## CAPÍTULO IX

**ALGUNAS DEFICIENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

198.	INTRODUCCIÓN .....	317
199.	ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE CALIDAD .....	318
200.	INEFICIENCIA .....	318
201.	CARENCIA DE CONTINUIDAD .....	319
202.	LENTITUD .....	320
203.	LEGALISMO Y REGLAMENTARISMO .....	321
204.	CORRUPCIÓN .....	321
205.	INESTABILIDAD .....	323
206.	NEPOTISMO .....	323
207.	TRÁMITES EXCESIVOS .....	324
208.	CLIENTELISMO .....	324
209.	DUPLICIDAD DE FUNCIONES .....	326
210.	FALTA DE IDENTIDAD .....	326
211.	CONCENTRACIÓN DE RECURSOS .....	326
212.	FALTA DE ÉTICA, HONESTIDAD Y RECTITUD .....	327
213.	¿QUÉ HACER PARA SUPERAR LAS FALLAS MENCIONADAS? .....	327

**MODELOS DE DIFERENTES ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS**

1.	NOMBRAMIENTO ORDINARIO (EMPLEOS LIBRE NOMBRAMIENTO Y REMOCIÓN) .....	331
2.	NOMBRAMIENTO PROVISIONAL (VACANTE DEFINITIVA - VACANTE TEMPORAL) .....	332
3.	NOMBRAMIENTO SUPERNUMERARIOS .....	334
4.	TRASLADO INTERINSTITUCIONAL .....	336
5.	RESOLUCIÓN DE INCORPORACIÓN .....	338
6.	RESOLUCIÓN DE VACACIONES .....	340
7.	RESOLUCIÓN INTERRUPTIÓN VACACIONES .....	341
8.	RESOLUCIÓN APLAZAMIENTO DE VACACIONES .....	342
9.	RESOLUCIÓN DE COMPENSACIÓN DE VACACIONES .....	343
10.	RESOLUCIÓN REANUDACIÓN DE VACACIONES .....	346

11.	RESOLUCIÓN COMISIÓN DE SERVICIOS A OTRA ENTIDAD .....	348
12.	RESOLUCIÓN DE COMISIÓN DE SERVICIOS AL EXTERIOR .....	350
13.	RESOLUCIÓN DE COMISIÓN DE SERVICIOS SIN VIÁTICOS .....	352
14.	RESOLUCIÓN COMISIÓN DE SERVICIOS .....	353
15.	RESOLUCIÓN DE LICENCIA ORDINARIA .....	355
16.	RESOLUCIÓN LICENCIA POR ENFERMEDAD .....	356
17.	RESOLUCIÓN PERMISO REMUNERADO .....	358
18.	RESOLUCIÓN DE SUSPENSIÓN EN EJERCICIO DE FUNCIONES .....	359
19.	RESOLUCIÓN POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA INSUBSISTENTE A UN EMPLEADO DE LIBRE NOMBRAMIENTO Y REMOCIÓN .....	361
20.	RESOLUCIÓN POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA INSUBSISTENTE A UN EMPLEADO DE CARRERA ADMINISTRATIVA POR CALIFICA- CIÓN NO SATISFACTORIA EN EL DESEMPEÑO LABORAL .....	362
21.	RESOLUCIÓN ACEPTACIÓN RENUNCIA .....	364
22.	RESOLUCIÓN DE RETIRO DEL SERVICIO POR PENSIÓN DE JUBILACIÓN	365
23.	RETIRO DEL SERVICIO A UN FUNCIONARIO POR INVALIDEZ ABSOLUTA	367
24.	RETIRO DEL SERVICIO A UN FUNCIONARIO POR CUMPLIR LA EDAD DE RETIRO FORZOSO .....	369
25.	RESOLUCIÓN DE DESTITUCIÓN POR PROCESO DISCIPLINARIO .....	371
26.	RESOLUCIÓN DECLARATORIA DE VACANCIA POR ABANDONO DEL CARGO .....	373
27.	RESOLUCIÓN REVOCATORIA DE UN NOMBRAMIENTO POR NO ACREDITAR REQUISITOS .....	376
28.	RESOLUCIÓN RETIRO DEL SERVICIO POR MUERTE .....	378
29.	RESOLUCIÓN PAGO HORAS EXTRAS, NOCTURNAS, DOMINICALES Y FESTIVOS .....	380
30.	RESOLUCIÓN LIQUIDACIÓN Y PAGO EN DINERO DE DÍAS EXTRAS COMPENSATORIOS .....	382
31.	RESOLUCIÓN DE CRITERIOS DE PRIMA TÉCNICA .....	384
32.	RESOLUCIÓN MODIFICACIÓN PORCENTAJE PRIMA TÉCNICA .....	388
33.	RESOLUCIÓN DE NOMBRAMIENTO PROVISIONAL (VACANTE DEFINITIVA)	390
34.	RESOLUCIÓN DE NOMBRAMIENTO PROVISIONAL (VACANTE TEMPORAL)	392
35.	RESOLUCIÓN DE NOMBRAMIENTO EN PERIODO DE PRUEBA (EMPLEO PROVISTO CON PROVISIONAL) .....	394

36.	RESOLUCIÓN ENCARGO .....	396
37.	RESOLUCIÓN DE LICENCIA DE MATERNIDAD .....	398
38.	RESOLUCIÓN INDEMNIZACIÓN DE VACACIONES .....	400
39.	RESOLUCIÓN DECLARATORIA VACANCIA TEMPORAL DEL CARGO ...	402
40.	ACTA DE POSESIÓN .....	404
41.	CONSTANCIA DE EMPLEO .....	405
42.	PAGO DE CESANTÍA .....	406
43.	PLANTA DE PERSONAL .....	408
44.	MODIFICACIÓN DE PLANTA DE PERSONAL DE ORGANISMOS PÚBLICOS NACIONALES .....	409
45.	NOMBRAMIENTO .....	411
46.	ACEPTACIÓN DE NOMBRAMIENTO .....	412
47.	PERMISO REMUNERADO .....	413
48.	REUBICACIÓN DE UN EMPLEADO .....	414
49.	TRASLADO .....	415
50.	MEMORANDO DE TRASLADO .....	416
51.	MANUAL ESPECÍFICO DE FUNCIONES Y COMPETENCIAS LABORALES	417
	GLOSARIO .....	419
	BIBLIOGRAFÍA .....	435