

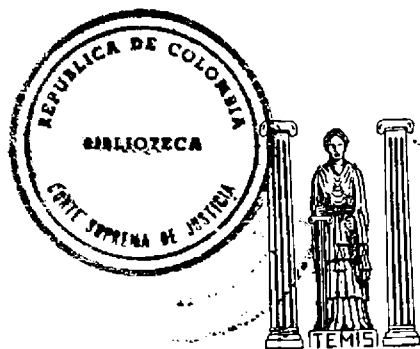
344  
V43D

R.4446

JAIME VIDAL PERDOMO

Profesor de la materia en la Facultad de Jurisprudencia del Colegio Mayor  
de Nuestra Señora del Rosario y en la Facultad de Derecho  
del Externado de Colombia

# DERECHO ADMINISTRATIVO GENERAL



EDITORIAL TEMIS BOGOTÁ, D. E.

1961

## INDICE GENERAL

### INTRODUCCION

	Pág.
1.—Breve reseña histórica .....	1
2.—Creación del Consejo de Estado en Colombia .....	4
3.—Dominio del derecho administrativo .....	5
4.—Doble noción de derecho administrativo .....	6
5.—Problema de la autonomía del derecho administrativo .....	7
I.—Planteamiento del problema .....	7
II.—Autonomía del derecho administrativo en el derecho francés .....	8
III.—Autonomía del derecho administrativo en el derecho colombiano .....	15
6.—Importancia del derecho administrativo .....	18

## TITULO PRIMERO

### DE LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

#### CAPITULO I

##### CENTRALIZACION Y DESCENTRALIZACION

Sección 1ª—Elementos de la descentralización .....	21
a) Necesidades locales para satisfacer .....	22
b) Autoridades locales .....	22
c) Control por el poder central .....	22
Sección 2ª—Control jerárquico y control de tutela .....	22
Sección 3ª—Descentralización y desconcentración .....	23
Sección 4ª—Descentralización y federalismo .....	24
Sección 5ª—Descentralización por servicios .....	25

#### CAPITULO II

##### AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS CENTRALES

Sección 1ª—El presidente de la república .....	28
Sección 2ª—Los ministros .....	31
Sección 3ª—El consejo de ministros .....	33

	Pág.
Sección 4ª—Departamentos administrativos .....	35
Sección 5ª—Organismos consultores .....	36

## CAPITULO III

ADMINISTRACION DEPARTAMENTAL Y MUNICIPAL  
EN COLOMBIA

Sección 1ª—Administración departamental .....	38
I.—Asambleas departamentales .....	39
II.—Gobernadores .....	41
Sección 2ª—Administración municipal .....	42
I.—Concejos municipales .....	43
II.—Alcaldes municipales .....	43

## TITULO SEGUNDO

DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

## CAPITULO I

FUNCION ADMINISTRATIVA

Sección 1ª—Noción formal de la función administrativa .....	46
Sección 2ª—Noción material de la función administrativa .....	47
Sección 3ª—Controversias sobre la noción material .....	50
Sección 4ª—Nociones formal y material en el derecho positivo colombiano ..	51
I.—Criterio material .....	51
II.—Criterio formal .....	52

## CAPITULO II

ACTOS ADMINISTRATIVOS

Sección 1ª—Clasificación de los actos administrativos .....	54
a) Actos de autoridad o de poder y actos de gestión .....	54
b) Actos ejecutados en cumplimiento de un servicio público y actos ajenos al servicio público .....	55
c) Actos unilaterales, bilaterales y plurilaterales .....	55
d) Actos simples y actos complejos .....	56
e) Actos jurídicos y actos u operaciones materiales .....	56
f) Legislación colombiana .....	56
Sección 2ª—Actos administrativos unilaterales .....	58

	PÁG.
I.—Condiciones de validez .....	58
1) Inexistencia en derecho francés .....	59
2) ¿Tienen cabida en derecho administrativo las nulidades relativas?	60
3) El principio de legalidad domina la problemática del derecho ad- ministrativo .....	60
4) Poder discrecional y competencia reglada .....	61
A.—Incompetencia .....	62
B.—Vicios de forma .....	65
C.—Violación de la ley .....	65
D.—Falta de motivos o error en los mismos .....	67
E.—Desvío o desviación de poder .....	69
II.—Condiciones de validez en el derecho colombiano .....	71
Sección 3ª—Efectos de los actos administrativos unilaterales .....	72
I.—Su obligatoriedad .....	72
II.—Su notificación y publicación .....	73
III.—Revocación directa de los actos administrativos .....	75
Sección 4ª—Principales actos administrativos .....	76
I.—Decretos del presidente de la república .....	76
1) Decretos reglamentarios .....	84
2) Decretos ejecutivos .....	86
II.—La ley y el reglamento en la Constitución francesa de 1958 .....	87
III.—El caso colombiano .....	92
IV.—Poder reglamentario de otros funcionarios .....	94
a) Ministros .....	94
b) Gobernadores y alcaldes .....	95
c) Circulares e instrucciones de servicio .....	95
V.—Actos administrativos de las personas administrativas .....	95

## TITULO TERCERO

### DE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA

#### CAPITULO I

##### JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN FRANCIA

Sección 1ª—Nacimiento de la jurisdicción contencioso-administrativa .....	99
Sección 2ª—Criterios de interpretación de la separación de las autoridades administrativas y judiciales .....	99
A.—Interpretación extensiva del principio .....	100
B.—Criterio de los actos de autoridad y de los actos de gestión .....	100
C.—Criterio del servicio público .....	100
D.—Nuevos criterios de competencia .....	101

**CAPITULO II**  
**JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN COLOMBIA**

	PÁG.
Sección 1ª—Funciones del Consejo de Estado .....	103
Sección 2ª—Jurisdicción contencioso-administrativa .....	104
a) Asuntos de que se ocupa .....	104
b) Nulidad de los actos administrativos .....	106
Sección 3ª—Acciones que proceden contra los actos administrativos .....	106
a) Acción de nulidad .....	106
b) Acción de plena jurisdicción .....	107
Suspensión provisional .....	108
Sección 4ª—La vía gubernativa .....	109
Recurso de reposición .....	109
Recurso de apelación .....	110
Sección 5ª—El juez de la actividad administrativa .....	113

**TITULO CUARTO**

**DE LOS CONTRATOS DE LA ADMINISTRACION**

**CAPITULO I**

**CONTRATOS DE LA ADMINISTRACION EN FRANCIA**

I.—Importancia de la diferencia entre contratos administrativos y contratos de derecho privado de la administración .....	115
II.—Controversia entre DUGUIT y JEZE sobre la naturaleza del contrato administrativo .....	118
III.—Las particularidades del contrato administrativo aparecen en cuanto a sus efectos .....	119
a) Fallo Tranvías de Marsella .....	119
b) Fallo Gas de Burdeos .....	120
IV.—Los principios que contienen estos fallos y sus diferencias con los que dominan los contratos de los particulares .....	120
V.—Principio del mantenimiento del equilibrio financiero del contrato .....	121
VI.—Terminación unilateral del contrato .....	121

## CAPITULO II

## CONTRATOS DE LA ADMINISTRACION EN COLOMBIA

	PÁG.
Sección 1ª—Formalidades a que están sujetos los contratos de la administración en Colombia .....	125
A.—Licitación pública .....	126
B.—Licitación privada .....	126
C.—Casos en que no es necesaria la licitación .....	127
D.—Otras formalidades .....	127
Sección 2ª—Celebración de contratos y revisión por el Consejo de Estado .....	128
Sección 3ª—¿Existe en Colombia la doble clasificación de los contratos de la administración que establece el derecho francés? .....	131
I.—Sentencia del 6 de setiembre de 1935 de la Corte Suprema de Justicia .....	131
II.—Sentencia del 9 de mayo de 1938 de la Corte Suprema de Justicia .....	132
III.—La caducidad .....	133
Sección 4ª—Competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa para conocer de las controversias del Estado en que se ventilen cuestiones de derecho público .....	139
Sección 5ª—La Corte Suprema de Justicia y la competencia en materia de contratos .....	144

## TITULO QUINTO

## DE LA TEORIA DEL SERVICIO PUBLICO

## CAPITULO I

## TEORIA DEL SERVICIO PUBLICO EN FRANCIA

Sección 1ª—Condiciones jurídicas del surgimiento de la noción de servicio público .....	150
I.—Criterios de competencia .....	150
II.—Criterio del servicio público .....	151
III.—Doctrina .....	153
a) DE CORAIL .....	153
b) JEZE .....	154
IV.—Jurisprudencia .....	154
V.—Doctrina adversa a la teoría del servicio público .....	155
VI.—Elementos de la noción de servicio público .....	156
A.—Definiciones objetivas de la noción de servicio público .....	156
B.—Definiciones subjetivas de la noción de servicio público .....	156
VII.—Posición de la jurisprudencia .....	157
VIII.—Síntesis de la teoría clásica del servicio público .....	157
Sección 2ª—Noción de servicio público industrial y comercial .....	158
I.—Origen de la teoría del servicio público industrial .....	159
II.—Interpretación del fallo Bac d'Eløka .....	160
A.—Interpretaciones objetivas .....	160

	PÁG.
B.—Interpretaciones subjetivas .....	161
III.—Posición de la doctrina .....	162
a) DUGUIT .....	162
b) JEZE .....	162
c) BONNARD, DE LAUBADERE y WALINE .....	163
d) DE CORAIL y el criterio de la gestión pública y la gestión privada .....	165
Sección 3ª—Noción de servicio público funcional .....	167
A.—Noción funcional de servicio público aplicada a organismos que respondían a la noción clásica de un servicio público .....	167
1) Noción funcional del servicio público aplicada a instituciones no definidas orgánicamente .....	167
2) Noción funcional del servicio público aplicada a organismos privados .....	168
B.—Noción funcional de servicio público aplicada a organismos extraños a la noción clásica de servicio público .....	169
1) Noción de servicio público extendida a establecimientos de utilidad pública .....	169
2) Noción funcional de servicio público extendida a empresas privadas cuya actividad es reglamentada .....	170
Sección 4ª—Las nacionalizaciones .....	171
A.—Ideología de las nacionalizaciones .....	171
B.—Empresas nacionalizadas .....	172
C.—Aspecto jurídico .....	173
Sección 5ª—Conclusión .....	174
Sección 6ª—Teoría del servicio público y doctrina moderna .....	175
A.—VEDEL .....	175
B.—WALINE .....	178
C.—DE LAUBADERE .....	182
Sección 7ª—Consecuencias de la crisis de la noción de servicio público ...	183
Sección 8ª—Controversia sobre los límites entre el derecho público y el derecho privado .....	185

## CAPITULO II

### TEORIA DEL SERVICIO PUBLICO EN COLOMBIA

Sección 1ª—La Constitución colombiana y la expresión <i>servicio público</i> ....	192
Sección 2ª—Servicio público e intervención del Estado .....	196
Sección 3ª—Consecuencias jurídicas de la calificación <i>servicio público</i> ...	200

## CAPITULO III

### ESTABLECIMIENTO PUBLICO. CONCESION DE SERVICIOS PUBLICOS. SOCIEDAD DE ECONOMIA MIXTA

Sección 1ª—Establecimiento público .....	205
1) El establecimiento público es una persona de derecho administrativo .....	206
2) El establecimiento público es una persona pública descentralizada .....	207

	PÁG.
3) Especialidad del establecimiento público .....	208
La noción clásica de establecimiento público .....	208
Extensión de la noción de establecimiento público .....	209
a) Establecimientos públicos industriales y comerciales .....	210
b) El fenómeno del desempeño por parte del Estado de misiones de comercio se acentúa con las nacionalizaciones .....	210
Sección 2ª—El establecimiento público en derecho colombiano .....	212
1) La Universidad Nacional .....	212
2) Otros establecimientos públicos .....	215
3) Posibilidad de crear establecimientos públicos por parte de depar- tamentos y municipios .....	215
Sección 3ª—El establecimiento de utilidad común en el derecho colombiano	219
Sección 4ª—Sociedad de economía mixta .....	220
1) En Francia .....	221
2) En Colombia .....	221
Sección 5ª—La concesión .....	223

## TITULO SEXTO

### DEL PODER DE POLICIA

#### CAPITULO UNICO

#### POLICIA ADMINISTRATIVA

Sección 1ª—Noción de policía .....	229
Sección 2ª—Policía y servicio público .....	230
Sección 3ª—Policía administrativa y policía judicial .....	233
Sección 4ª—Policía administrativa general y policía especial .....	233
Sección 5ª—Medios de ejercicio del poder de policía .....	234
Sección 6ª—El fin de policía .....	235
Sección 7ª—Límites del poder de policía .....	236
Sección 8ª—Titulares del poder de policía .....	238
Sección 9ª—Extensión de los poderes de policía en circunstancias especiales	238

## TITULO SETIMO

### DE LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO

#### CAPITULO I

#### NOCIONES GENERALES

Sección 1ª—Constantes de la responsabilidad civil .....	241
1) El daño .....	242
2) Relación de causalidad .....	242
Sección 2ª—Condiciones de la responsabilidad .....	242
Sección 3ª—Tipos de responsabilidad .....	243

## CAPITULO II

DE LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO  
EN EL DERECHO FRANCES

	PÁG.
Sección 1ª—Extensión de la responsabilidad del Estado .....	245
a) Respecto de los servicios que pueden comprometer la responsabilidad .....	246
b) Respecto del fundamento de la responsabilidad .....	246
c) Respecto del avalúo de los perjuicios .....	246
d) Respecto de la imputabilidad del daño .....	247
Sección 2ª—Relaciones entre la administración, sus agentes y las víctimas .....	247
Sección 3ª—Autonomía del régimen jurídico de la responsabilidad .....	247
Sección 4ª—Delimitación y combinación de la responsabilidad personal del agente y de la responsabilidad de la administración .....	248
I.—Culpa personal .....	248
1) La intención .....	249
2) La gravedad .....	249
II.—Falta del servicio .....	250
Sección 5ª—Responsabilidad sin culpa .....	250
Sección 6ª—Responsabilidad por el hecho de las leyes .....	252
Sección 7ª—Responsabilidad por los daños causados por el servicio judicial .....	253

## CAPITULO III

RESPONSABILIDAD DEL ESTADO EN EL DERECHO  
COLOMBIANO

Sección 1ª—El Código Civil, estatuto de la responsabilidad de las personas públicas en el derecho colombiano .....	254
I.—Ha existido la tendencia a asimilar el funcionamiento público al mandatarario del derecho civil .....	254
II.—Cómo las críticas a esa tendencia han llevado a la tesis de la responsabilidad directa .....	255
III.—Sentencia de la Corte Suprema de Justicia del 28 de febrero de 1958 .....	258
A.—Aplicación de los artículos 2341 y siguientes del Código Civil ..	258
B.—Aceptación de la teoría de los órganos .....	259
C.—Condenación con base en el artículo 2356 del Código Civil ...	260
IV.—Juez competente en los juicios de responsabilidad de las personas públicas .....	261
V.—Tesis enemigas de la aplicación del Código Civil a la responsabilidad de las personas públicas .....	262
Sección 2ª—Una responsabilidad con estatuto propio: Las indemnizaciones por trabajos públicos .....	265
Sección 3ª—Responsabilidad del Estado colombiano por el hecho de las leyes .....	267
Sección 4ª—Responsabilidad del Estado colombiano por razón de la administración de justicia .....	268
Sección 5ª—Irresponsabilidad de los funcionarios en Colombia .....	269

## TITULO OCTAVO

### MEDIOS DE ACCION DE LA ADMINISTRACION

#### CAPITULO I

#### BIENES DEL ESTADO

Sección 1ª—Distinción entre dominio público y dominio privado .....	274
A.—Origen de la distinción .....	274
B.—Criterio de la distinción .....	274
1) Dominio público limitado a los bienes no susceptibles de propiedad privada y afectados al uso de todos .....	275
2) Dominio público extendido a los bienes afectados a los servicios públicos .....	275
Sección 2ª—Condición jurídica del dominio público .....	276
A.—Tesis enemigas del derecho de propiedad .....	276
B.—Tesis de la propiedad .....	277
Sección 3ª—Utilización del dominio público .....	278
a) Utilización colectiva .....	278
b) Utilización privativa del dominio público .....	278
Sección 4ª—El derecho colombiano .....	279
a) Bienes de uso público .....	280
b) Bienes fiscales .....	280
Sección 5ª—Adjudicación de bienes por el Estado .....	280

#### CAPITULO II

#### EMPLEADOS PUBLICOS

Sección 1ª—Principios generales .....	282
a) Teoría estatutaria .....	282
b) Funcionarios contractuales .....	283
c) Características generales de la función pública en Francia .....	283
Sección 2ª—La función pública en Colombia .....	284
I.—La carrera administrativa .....	284
II.—Incompatibilidades y prohibiciones .....	290
III.—Situación jurídica de los empleados públicos en Colombia .....	292

