

A manera de prólogo: el <i>compendio</i> de Jaime Orlando Santofimio Gamboa y las bases constitucionales del derecho administrativo en Colombia <i>Allan R. Brewer-Carías</i>	29
--	----

Presentación de la primera edición	49
------------------------------------	----

PARTE GENERAL

EL DERECHO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

TÍTULO PRIMERO

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO PRIMERO

EL CONCEPTO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

Introducción. Aproximaciones a los conceptos de administración pública y derecho administrativo	57
I. Principales criterios doctrinales surgidos de la búsqueda histórica de sustantividad para los conceptos de administración pública y derecho administrativo	59
A. Criterio orgánico, formal o subjetivo	61
B. Criterio funcional, sustancial, objetivo o material	66
C. Criterio finalístico o teleológico	69
1. Criterio subjetivo finalístico	69
2. Criterio funcional finalístico	70
a. Criterio de los servicios públicos	70
b. Criterio de los fines estatales	83
c. Criterio de la procura existencial	84
D. Criterio de las prerrogativas públicas: <i>puissance publique</i>	88
E. Criterios normativos	97
1. Criterio de la teoría pura del derecho	98
2. Criterio de la exclusión o de la determinación conceptual formalista y negativa	109
F. Criterio neo-economicista o de la explicación económica de lo público	111
G. Criterio del derecho administrativo como sistema	118
H. Criterio de la escuela de pensamiento neo-constitucionalista	121
I. Criterio fundado en la cláusula constitucional del Estado social de derecho	128
II. Propuesta operativa de un concepto de derecho administrativo	132
A. Derecho de la administración pública y de la función administrativa ejercida por órganos públicos y privados	133
B. Subsistema del ordenamiento jurídico	135
C. Interacción de contenidos de los subsistemas propios del ordenamiento jurídico como sistema: el derecho público y el privado en la legalidad de la administración pública	136
D. Relaciones con los asociados y la comunidad	138
E. Bajo el contexto de propósitos y finalidades del Estado constitucional en perspectiva finalista, y de protección y garantía de los derechos individuales y colectivos (adecuado a parámetros y estándares convencionales). La Constitución Política como marco referencial para la construcción del concepto de derecho administrativo	139

F. Tendiente a la consolidación de la buena administración	145
--	-----

## CAPÍTULO SEGUNDO

## SURGIMIENTO DE LOS TIPOS DE SOMETIMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA AL DERECHO

Introducción: Surgimiento de la administración pública y del derecho administrativo	151
I. Surgimiento de la administración pública y del derecho administrativo bajo la visión continental o europea de influencia francesa. Trascendencia e importancia sustancial de " <i>juger l'Administration c'est encore administrer</i> "	153
II. Surgimiento de la administración pública y del derecho administrativo bajo la idea de su vincularidad a la formación del Estado	158
A. El derecho del príncipe	162
B. La ciencia de la policía	162
III. Surgimiento de la administración pública y del derecho administrativo en los territorios americanos de influencia hispana: el derecho indiano	164
IV. Surgimiento de la administración pública y del derecho administrativo en Colombia. La recepción del sistema continental o europeo de influencia francesa	166
A. Surgimiento de la administración pública colombiana	167
1. Período de la independencia (1810-1821)	167
2. Período unitario: de la Gran Colombia a la Nueva Granada (1821-1858)	167
3. Período federal: de la Confederación Granadina a los Estados Unidos de Colombia (1858-1885)	167
4. Período de la reconstrucción unitaria (1885-1991)	168
5. Período del Estado social y democrático de derecho (desde 1991)	169
B. Surgimiento del régimen de sometimiento de la administración pública colombiana al ordenamiento jurídico y su derecho sustancial	169
1. Desarrollo de las normas sustanciales del régimen de sometimiento	169
2. Desarrollo del control jurisdiccional de la administración pública colombiana	170
a. Período de la Independencia (1810-1821)	171
b. Período judicialista (1821-1914)	171
c. Período mixto: judicialista y jurisdicción especializada o de la implantación tardía del régimen francés (1914-hasta nuestros días)	172
3. El Consejo de Estado: surgimiento y desarrollo de esta figura en el derecho colombiano. Intrascendencia de la idea revolucionaria de " <i>juger l'Administration c'est encore administrer</i> "	173
a. El Consejo de Estado de carácter consultivo no contencioso. Los consejos reales	173
b. El Consejo de Estado de carácter contencioso. La influencia tardía francesa con intrascendencia de la idea revolucionaria de " <i>juger l'administration c'est encore administrer</i> "	176

## CAPÍTULO TERCERO

## FUNDAMENTOS DEL SISTEMA DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO DE LA ADMINISTRACIÓN —FUENTES—

Introducción. El derecho administrativo en el sistema del ordenamiento jurídico	181
I. Elementos del sistema del ordenamiento jurídico: punto indubitable de partida para su fundamentación	182
II. Articulación y fundamentación del sistema del ordenamiento jurídico con el orden convencional	183

III.	Fundamentos sustentados en la Constitución como norma suprema, o bases de construcción del ordenamiento jurídico administrativo (principios y valores)	185
A.	Base del Estado de derecho	187
1.	El principio de legalidad	189
2.	El principio de la prevalencia del interés general	189
3.	El principio de la responsabilidad	191
4.	El principio de la prevalencia y el respeto a los derechos fundamentales	191
5.	El principio de la división de poderes	192
6.	El principio del control de la actividad pública	192
B.	Base del Estado democrático	193
1.	El principio de la soberanía popular	193
2.	El principio de la participación	194
3.	El principio de pluralismo	194
4.	El principio de la integración por la vía electoral	195
C.	Base del Estado social de derecho	195
1.	El principio de solidaridad	197
2.	El principio del orden económico y social justo	198
D.	Base del Estado unitario	198
1.	Principios atemperadores. Desconcentración y delegación. Descentralización	199
2.	El Estado unitario en Colombia	200
E.	Base o supraprincipio de la integración	201
IV.	Fundamentos sustentados en la ley como elemento del sistema del ordenamiento jurídico	203
A.	La ley	203
B.	Actos del Congreso de la República con fuerza de ley	206
1.	Leyes ordinarias	207
2.	Leyes excepcionales o especiales	207
a.	Leyes orgánicas	208
b.	Leyes estatutarias	208
c.	Leyes generales	210
d.	Leyes de planes	210
C.	Actos del Ejecutivo con fuerza de ley	211
1.	Decretos ley o extraordinarios	211
2.	Decretos legislativos	212
V.	Fundamentos sustentados en el acto administrativo (normativo) como elemento del sistema del ordenamiento jurídico	212
A.	El reglamento (acto de carácter general normativo)	212
1.	Regla general en materia normativa o reglamentaria	214
2.	Reglas de excepción en materia normativa o reglamentaria	215
B.	Actos ordinarios del Ejecutivo: resoluciones, decretos, directivas, circulares, etc.	217
C.	Actos de las corporaciones administrativas: acuerdos, ordenanzas, resoluciones	217
VI.	Principios generales del derecho	217
VII.	Jurisprudencia	219
VIII.	El precedente	219
A.	Precedente jurisprudencial	221
1.	<i>Ratio decidendi</i>	222
2.	<i>Obiter dictum</i>	223
B.	Precedente administrativo	227
C.	Precedente convencional	230

## IX. Costumbre

232

## CAPÍTULO CUARTO

## LOS SUJETOS DE LA RELACIÓN JURÍDICO-ADMINISTRATIVA EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO

Introducción. La subjetividad de la organización administrativa y la personalidad jurídica	237
I. El sujeto público (activo) de la relación y su personalidad	238
A. La persona jurídica en la relación jurídico administrativa	239
1. El origen civilista de la idea de la persona jurídica en la relación jurídico administrativa	239
2. El Estado persona jurídica. Subjetividad de la organización administrativa. Teoría de la imputación	240
3. El ejercicio de la función pública administrativa por particulares y la problemática de la personalidad jurídica	241
B. Nociones de la personalidad jurídica y su incidencia en el derecho administrativo	243
C. La personalidad jurídica del Estado en derecho colombiano	246
D. Potestades (situaciones de poder)	250
E. Deberes (obligaciones y deberes funcionales)	250
II. El sujeto pasivo de la relación jurídico administrativa y su personalidad.	
La persona y el ciudadano	252
A. Relaciones generales de sujeción de las personas y otros sujetos a la administración	252
1. Las personas de derecho privado como sujetos pasivos de la relación jurídico administrativa	253
a. Personas naturales	253
b. Personas jurídicas de derecho privado	253
c. Entes sin personalidad jurídica	254
2. Las personas de derecho público como sujetos pasivos de la relación jurídico administrativa	255
B. Relaciones especiales de sujeción de las personas a la administración	255
C. Situaciones activas o de poder de las personas y otros sujetos en la relación jurídico administrativa	255
1. Potestades	255
2. Derechos subjetivos	256
3. Intereses legítimos	257
D. Situaciones pasivas o deber de las personas y otros sujetos en las relaciones jurídico administrativa	257
1. Sujeciones	257
2. Derechos específicos en relación con la administración	257
3. Deberes y obligaciones	258
III. El sujeto colectivo de la relación jurídico administrativa	259

## TÍTULO SEGUNDO

## LA ACTIVIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y SUS INSTRUMENTOS JURÍDICOS

## CAPÍTULO QUINTO

## LA AUTOTUTELA DE LA ADMINISTRACIÓN

Introducción. La administración pública y su capacidad de tutela autónoma de los bienes jurídicos atribuidos (autotutela)	267
---	-----

I.	El concepto de autotutela	267
II.	Modalidades de autotutela	268

## CAPÍTULO SEXTO

LAS POTESTADES MATERIALES DE LA ADMINISTRACIÓN: DISCRECIONALIDAD,  
PONDERACIÓN Y PROPORCIONALIDAD

Introducción. La dinámica de las potestades materiales de la administración		273
I.	La discrecionalidad y su intensidad (regla y discreción administrativa)	274
	A. Discrecionalidad	274
	B. Conceptos jurídicos indeterminados	276
II.	Instrumentos de reconducción objetiva de la discrecionalidad y los conceptos jurídicos indeterminados en el contexto de la legalidad habilitante	280
	A. La ponderación	283
	1. La ley de la ponderación	289
	2. La fórmula del peso	291
	3. La carga de la argumentación	292
	B. Proporcionalidad y razonabilidad	293

## CAPÍTULO SÉPTIMO

## LA ACTIVIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y SUS PRINCIPALES MANIFESTACIONES

Introducción. Formas de acción o actividad de la administración pública		301
	A. Criterio o método gramatical	302
	B. Criterio o método de la enunciación	303
I.	Actividad ordenadora y de intervención en la actividad de los particulares (policía)	304
	A. El concepto de actividad ordenadora de la administración	305
	B. Principales instrumentos de ordenación (habilitación) en desarrollo de la intervención económica. Concesiones y autorizaciones. Diferencias	306
II.	Actividad de prestación de servicios públicos	315
	A. La concepción clásica como actividad y función administrativa	316
	B. La concepción economicista como actividad de mercado	316
	C. La concepción mixta. Tesis constitucional colombiana	317
III.	La actividad de fomento	324
IV.	La actividad de intervención, control y vigilancia	324
V.	La actividad normativa y reguladora	325
VI.	La actividad planificadora y programadora	325
VII.	La actividad económica y de banca central	326

## CAPÍTULO OCTAVO

## INSTRUMENTOS JURÍDICOS VINCULADOS A LA ACTIVIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Introducción. Instrumentos jurídicos de acción, omisión y actividad de la administración pública		329
I.	Hechos administrativos	329
II.	Operaciones administrativas	331
III.	Vías de hecho	335
VI.	Omisiones	337

## CAPÍTULO NOVENO

## EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE FORMACIÓN DE LAS DECISIONES ADMINISTRATIVAS

Introducción. La idea del procedimiento para el ejercicio de la función pública administrativa	341
I. Las cláusulas constitucionales del Estado social de derecho y del Estado democrático en la base de los procedimientos administrativos	345
II. Los principios generales de los procedimientos administrativos a la luz de la cláusula del Estado social y democrático de derecho	348
A. El principio de la prevalencia del interés general	349
B. El principio de legalidad y el marco sustancial vinculante de la convencionalidad	350
C. El principio del debido proceso ( <i>due process of law</i> ) y el marco sustancial vinculante y de garantías de la convencionalidad	354
1. El principio de economía	358
2. El principio de celeridad	359
3. El principio de eficacia	360
4. El principio de imparcialidad	361
5. Los principios de publicidad y transparencia	362
6. El principio de contradicción	364
7. El principio de presunción de buena fe o de tutela a la confianza pública	365
8. El principio de igualdad	367
9. El principio de participación	369
10. El principio de moralidad	371
11. El principio de la responsabilidad	372
III. El procedimiento administrativo de formación de las decisiones administrativas.	
Aspectos generales	373
A. Relaciones entre las normas del Código de Procedimiento Administrativo, el procedimiento general de la Ley 1437 de 2011 y los múltiples procedimientos especiales que rigen para diversas materias	374
B. Competencia para la expedición de procedimientos administrativos	374
C. Excepciones a la aplicación de los procedimientos administrativos para la expedición de actos administrativos	375
D. Procedimiento administrativo para la formación de actos de contenido individual, general y mixto	376
E. Carácter mixto del procedimiento administrativo general en la Ley 1437 de 2011	377
F. Fuentes o formas de inicio de las actuaciones administrativas al interior de los procedimientos administrativos	377
1. Derecho de petición	378
a. Persona interesada	382
b. Mecanismos de formulación de la solicitud	383
c. Características de la petición: respetuosa, clara, no reiterativa, adecuada y completa	384
d. Petición de interés individual, colectivo y general	386
e. Petición y acceso a la información, documentación y datos (transparencia)	387
f. Peticiones de información y documentación entre autoridades	395
g. Petición de consulta	396
h. Peticiones prioritarias y preferentes	397
i. Peticiones cautelares de urgencia	399
j. Pronta resolución de la petición	400

k.	Entidades públicas. Organizaciones e instituciones privadas objeto de la petición. Organizaciones internacionales	403
l.	Peticiones incompletas. Principio de insistencia. Solicitud de documentos adicionales. Desistimiento tácito. Reglas	407
m.	Desistimiento expreso de las peticiones	409
n.	Documentos, información o requisitos que reposen en los archivos de la entidad	410
o.	Faltas disciplinarias por desatención del derecho de petición	410
2.	Cumplimiento de una obligación o deber legal	412
3.	Iniciación de oficio	412
4.	Iniciación en cumplimiento de una decisión judicial	413
IV.	Procedimiento administrativo común y principal en la Ley 1437 de 2011	414
A.	Inicio de la actuación, trámite y formación del expediente administrativo	415
1.	Trámite de la actuación	415
a.	Proceso escritural	415
b.	Proceso verbal	416
c.	Proceso electrónico	418
2.	Sesiones virtuales	420
3.	Audiencias	420
4.	Formación del expediente y acumulación	421
B.	Duración de la actuación administrativa. Regla general. Peticiones generales y particulares. Ampliación de términos	422
1.	Términos en el derecho de petición y acceso a documentos, información y datos	423
2.	Términos en el derecho de petición de consulta	423
3.	Términos en la iniciación en cumplimiento de una obligación o deber legal	424
4.	Términos en la iniciación oficiosa	424
5.	Términos en la iniciación por orden de autoridad judicial	424
C.	Sujetos del procedimiento administrativo	425
1.	Sujetos activo y pasivo	425
2.	Los terceros	425
a.	Terceros necesarios	426
b.	Terceros obligatorios	429
3.	Agentes oficiosos	430
4.	Ministerio público	431
D.	Funcionario incompetente	431
E.	Impedimentos y recusaciones	432
F.	Corrección de irregularidades en el trámite de las actuaciones administrativas (nulidades procesales)	435
G.	Suspensión o ampliación de términos en las actuaciones administrativas. Prejudicialidad	435
H.	Impugnación de los actos internos de la actuación administrativa	437
I.	Régimen probatorio en las actuaciones administrativas	437
J.	Adopción de decisiones en vía administrativa	439
1.	El acto administrativo	439
2.	Decisiones fictas o presuntas en vía administrativa. Silencio administrativo	440
a.	Silencio negativo	441
b.	Silencio positivo	443
c.	Silencio positivo contractual	444
d.	El acto ficto o presunto de efectos positivos en la ley disciplinaria	446

K.	El procedimiento administrativo de publicidad de las decisiones administrativas y su garantía	447
1.	Publicidad de los actos generales	448
a.	Obligatoriedad de la publicación de los actos administrativos de carácter general para que surtan efectos jurídicos	449
b.	Publicidad de las respuestas a los derechos de petición en interés general	450
2.	Publicidad de los actos individuales y colectivos	450
a.	Notificación personal como regla general	451
b.	Notificación por aviso. Regla de excepción	453
c.	Notificación a terceros interesados mediante publicación. Regla de excepción	453
d.	Notificación por conducta concluyente. Regla de excepción	454
e.	Irregularidades de las notificaciones	454
L.	Publicidad de los actos administrativos mixtos	455
M.	Publicidad de los actos de trámite o preparatorios. Actos de “notifíquese” y actos de “comuníquese y cúmplase” o de simple “cúmplase”	455
N.	Impugnación por vía administrativa	456
1.	Vía administrativa de impugnación (gubernativa)	457
2.	Actos objeto de control en la vía administrativa o gubernativa	457
3.	Recursos en vía administrativa o gubernativa	458
a.	Recurso de reposición	458
b.	Recurso de apelación	459
c.	Recurso de queja	459
4.	Requisitos y reglas generales para la interposición y trámite de los recursos en la vía administrativa (gubernativa)	459
5.	Decisiones en vía gubernativa	462
a.	Decisión expresa definitiva	462
b.	Acto ficto o presunto en vía gubernativa. Silencio administrativo	462
V.	Procedimientos administrativos especiales en la Ley 1437 de 2011	463
A.	Procedimiento administrativo de extensión de la jurisprudencia	464
1.	Sentencias de unificación de jurisprudencia	464
2.	Petición y requisitos formales	465
3.	Trámite y término para resolver	465
4.	Decisión a adoptar	466
5.	Control judicial	467
6.	Trámite judicial	467
7.	Caducidad del medio de control	467
B.	Procedimiento administrativo especial sancionatorio	468
1.	Fundamentos y principios	469
a.	Debido proceso	471
b.	Legalidad y tipicidad	473
c.	Legalidad y sanción	474
d.	<i>Reformatio in pejus</i>	475
e.	Proporcionalidad	476
2.	Iniciación y trámite. Averiguaciones previas	477
3.	Desarrollo de la actuación sancionatoria	479
a.	Desarrollo de la actividad de sustanciación del proceso	479
b.	Formulación de cargos	480
c.	Notificación de los cargos	481
d.	Presentación de descargos y solicitud de pruebas	481

e. Periodo probatorio	481
f. Alegatos de conclusión	483
g. Decisión	484
h. Oportunidad y recursos contra el acto sancionatorio	485
i. Pronunciamiento sobre caducidad de la facultad sancionatoria, si es del caso	485
4. La ponderación y la proporcionalidad en la estructuración de los pliegos de cargos y de la sanción administrativa. La vigencia de un “test de adecuación y justificación”	489
C. Procedimiento administrativo especial de cobro coactivo (¿jurisdiccional?)	493
1. Régimen jurídico	494
2. Reglas de carácter procedimental	495
a. Funcionarios competentes	495
b. Trámite	495
c. Proceso ejecutivo y vía gubernativa	495
d. Títulos que prestan mérito por jurisdicción coactiva	495
e. Notificación del mandamiento ejecutivo	498
f. Embargos	499
g. Aplicación supletoria	499
D. Procedimiento administrativo especial de consulta previa	499
1. Derecho convencional a la consulta previa	500
2. Posición de la jurisprudencia interamericana, constitucional y del Consejo de Estado	501
E. Procedimiento administrativo especial para la producción de normas generales reguladoras	505
F. Procedimiento administrativo especial para la tramitación de la excepción de pérdida de fuerza ejecutoria de los actos administrativos	505
G. Procedimiento administrativo especial para la tramitación de revocaciones solicitadas (recurso extraordinario y especial) y oficiosas (mecanismo de la administración)	506

CAPÍTULO DÉCIMO  
LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

Introducción. El acto administrativo en el sistema del ordenamiento jurídico	509
I. El acto administrativo como resultado de la evolución política, jurídica y económica del Estado institucionalizado	510
A. Surgimiento de la figura en el derecho francés como criterio empírico formalista. Aportes de la doctrina alemana para su entendimiento como fenómeno sustancial con contenido y forma	510
B. Surgimiento del concepto de acto del acto administrativo de contenido personal o subjetivo en los desarrollos del individualismo económico y jurídico	514
C. Surgimiento del concepto de acto administrativo de contenido colectivo bajo consideraciones de Estado social de derecho	521
D. Surgimiento del concepto de acto administrativo de contenido general en la evolución de la figura (reglamento)	521
E. Criterios para la identificación formal y material del acto administrativo en la evolución doctrinal de la figura	523
II. El acto administrativo de contenido individual. Concepto	525
A. Elementos del concepto de acto administrativo de contenido individual	526
B. Características del acto administrativo de contenido individual	529
1. Carácter ejecutivo y ejecutorio	529
2. Carácter irretroactivo	531

C.	Ausencia de uniformidad conceptual sobre el acto administrativo de contenido individual. Pluralidad doctrinal en la materia	531
D.	Elementos esenciales para la existencia y validez del acto administrativo de contenido individual	535
1.	Sujetos	536
a.	Sujeto activo	536
i.	La competencia	537
ii.	La voluntad	539
b.	Sujeto pasivo	542
c.	Ministerio público	542
2.	Objeto	542
3.	Causa o motivo	543
4.	Finalidad	546
5.	Formalidades	547
6.	El mérito	548
E.	Acto administrativo y actos de la administración	550
III.	El acto administrativo de contenido general. Reglamento	551
IV.	El acto administrativo de contenido colectivo	554
V.	El acto administrativo de contenido mixto	554
VI.	Surgimiento del acto administrativo	555
A.	Teoría del elemento esencial	555
B.	Teoría de la eficacia o de la oponibilidad	556
VII.	Presunción de legalidad de los actos administrativos	557
VIII.	Eficacia del acto administrativo y sus vicisitudes	560
A.	Firmeza y ejecutoriedad del acto administrativo	561
B.	Pérdida de fuerza ejecutoria del acto administrativo	563
1.	Nulidad del acto administrativo como circunstancia genérica de pérdida de fuerza ejecutoria	563
2.	Causal primera: “cuando sean suspendidos provisionalmente sus efectos por la jurisdicción de lo contencioso administrativo” (art. 91 num. 1 Ley 1437 de 2011)	567
3.	Causal segunda: “cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho”. Decaimiento del acto administrativo (art. 91 num. 2 Ley 1437 de 2011)	568
4.	Causal tercera: “cuando al cabo de cinco (5) años de estar en firme, la autoridad no ha realizado los actos que le correspondan para ejecutarlos” (art. 91 num. 3 Ley 1437 de 2011)	569
5.	Causal cuarta: “cuando se cumpla la condición resolutoria a que se encuentre sometido el acto” (art. 91 num. 4 Ley 1437 de 2011)	570
6.	Causal quinta: “cuando pierdan vigencia” (art. 91 num. 4 Ley 1437 de 2011)	570
C.	Inexistencia de los actos administrativos	570
D.	Convalidación de los actos administrativos	572
IX.	Revocatoria de los actos administrativos	573
A.	Naturaleza jurídica. Modalidades. Efectos. Actos objeto de revocatoria. Diferencias con la declaratoria de nulidad	573
B.	Causales de revocatoria de los actos administrativos	576
C.	La revocación como recurso	577
1.	Improcedencia por agotamiento en vía administrativa de la impugnación. Limitante	578
2.	Improcedencia por ocurrencia del fenómeno de la caducidad en relación con el acto objeto de revocación	578

3.	Oportunidades de solicitud del interesado y respuesta de la administración	579
4.	Imposibilidad de impugnar por la vía administrativa la decisión que resuelve la revocatoria solicitada	580
5.	Imposibilidad de impugnar por la vía jurisdiccional la decisión que resuelve la solicitud de revocación	580
6.	Formulación de ofertas de conciliación a iniciativa de la administración respecto de actos judicializados	581
D.	La revocación como mecanismo de la administración (oficiosa)	582
1.	Procedencia de la revocación oficiosa	582
2.	Inoperancia de las restricciones de ejercicio de recursos gubernativos y de acceso a la jurisdicción. Inexistencia de límites para decidir	582
3.	Revocación oficiosa de actos de carácter particular y concreto	583
E.	Revocación para la corrección de simples errores formales	584

## CAPÍTULO DÉCIMOPRIMERO

## LOS CONTRATOS ESTATALES. COMPLEJIDADES PARA SU ESTRUCTURACIÓN UNÍVOCA

	Introducción. La dinámica conceptual en la estructuración del negocio jurídico del Estado	589
I.	El surgimiento de una teoría sobre el contrato estatal	590
A.	La construcción de un sistema jurídico para los contratos del Estado. Actos de autoridad y actos de gestión	591
B.	Los primeros intentos para consolidar una teoría autónoma del contrato del Estado, la llamada sustantividad del contrato administrativo	593
1.	La influencia francesa en la formación de la teoría de la sustantividad	594
2.	El momento crucial de la teoría: los servicios públicos	595
C.	La reacción doctrinal contra la sustantividad: teoría de la unidad o identidad del contrato administrativo y el privado	600
D.	La persistencia de un estricto derecho privado para el contrato del Estado. El individualismo jurídico	601
E.	La negación del contrato del Estado. El unilateralismo jurídico	602
F.	El interés público como base de la distinción entre derecho público y privado en el contrato del Estado	603
G.	Los aportes del modelo social y democrático a la estructuración del contrato y de la concesión	604
H.	Los aportes del modelo neoliberal individualista a la construcción del contrato	606
I.	El modelo anglosajón. El contrato de derecho privado como contrato estatal	608
II.	Aproximaciones a un concepto de contrato del Estado	610
A.	La insuficiencia de los criterios orgánicos y del recurso público para determinar un concepto material del contrato estatal	615
B.	Las tentativas de construcción de un concepto material de contrato estatal a partir de la interrelación del régimen jurídico de los contratos estatales, el derecho civil y comercial y los principios constitucionales	617
C.	Conceptos materiales del contrato estatal propuestos	622
1.	Concepto material del contrato estatal vinculado a las ideas de conmutatividad y reciprocidad negocial. Consecuencias. Regla general	623
a.	Acuerdo de dos o más partes	624
b.	Contenido económico	626
c.	Contrato oneroso	627

d.	Sinalagmático y conmutativo	627
e.	Negación de lo aleatorio	630
f.	Carácter solemne	632
g.	Diferencias –a partir de la aplicación de la jurisprudencia sobre el enriquecimiento sin causa– entre “ejecución en mayor cantidad de lo pactado” y “ejecución de prestaciones no pactadas”	634
h.	Contrato principal, excepcionalmente accesorio	635
i.	Sujeción al principio de igualdad	635
j.	Sujeción a los principios de interés público o general	639
k.	Sujeción al principio de planeación	642
l.	Sujeción al principio de previsibilidad o de contingencias plenas. La estructuración previsiva del contrato estatal y la asunción planeada y proporcional de riesgos	644
m.	Sujeción al principio de la buena fe objetiva	647
2.	Concepto material pero excepcional de contrato estatal vinculado a la idea de unilateralidad de efectos. Ausencia de reciprocidad. Consecuencias	651
III.	Requisitos de existencia del contrato estatal	651
A.	El acuerdo de las partes. Consentimiento	653
B.	El objeto (diferencia con el objeto de la obligación)	654
C.	La causa	656
D.	Los elementos esenciales del esquema negocial utilizado	657
E.	Las solemnidades constitutivas o exigidas para la existencia del negocio	658
IV.	Presupuestos de validez del contrato estatal	658
A.	Consentimiento exento de vicios	659
1.	El error	659
a.	Error de hecho	660
b.	Error de derecho	661
2.	La fuerza	661
3.	El dolo	664
B.	Capacidad de las partes	664
C.	Objeto lícito	665
D.	Causa lícita	668
E.	Solemnidades exigidas para el valor	669
V.	Finalidad del contrato estatal	670
VI.	Interpretación, integración, calificación y coligación del contrato estatal	672
A.	La interpretación del contrato estatal	672
B.	La integración del contrato estatal	673
C.	La calificación del contrato estatal	674
D.	La coligación del contrato estatal	675
VII.	Ineficacia e invalidez del contrato estatal	676
A.	Inexistencia del contrato estatal	677
B.	Ineficacia de pleno derecho del contrato estatal	678
C.	Nulidad absoluta del contrato estatal	678
1.	Causales por remisión al derecho privado	679
2.	Causales especiales del artículo 44 de la Ley 80 de 1993	680
3.	Efectos de la declaratoria de nulidad absoluta del contrato	688
a.	Retrotraer las cosas al momento de la celebración	688

b.	Liquidación inmediata. Restituciones mutuas y sanciones por nulidad fundada en objeto y causa ilícita: artículos 1525, 1746 inciso 2.º del Código Civil y 48 Ley 80 de 1993	689
4.	Terminación unilateral del contrato por configuración de causal de nulidad absoluta	692
D.	La nulidad relativa del contrato estatal	693
VIII.	El equilibrio económico del contrato estatal conmutativo y sinalagmático y las causas de su ruptura	695
A.	Causas imputables a la administración pública contratante	699
1.	Por su incumplimiento	700
a.	Incumplimiento del deber de estructuración plena del negocio. Deficiente o nula planeación del mismo cuando por este hecho no se configura la nulidad del contrato	701
b.	La concurrencia de culpas en la estructuración de los aspectos técnicos, económicos y financieros del contrato estatal	702
c.	Incumplimiento de obligaciones debidamente pactadas	704
d.	Demoras en la ejecución del objeto del contrato	704
e.	Demoras en el pago de anticipos	705
f.	Consecuencias del no pago oportuno del valor de las obras o servicios contratados	706
g.	Reclamaciones administrativas y salvedades en otrosíes y contratos adicionales	707
2.	El hecho del príncipe	710
3.	La imprevisión	712
a.	Fundamentos de la causal	713
b.	Las circunstancias que pueden llevar a su configuración	714
c.	En cuanto a los requisitos que deben confluír para su reconocimiento y aplicación	714
d.	Posición de la justicia arbitral sobre su procedencia y aplicabilidad en relación con el contrato del Estado. Fuentes normativas en el Código de Comercio	716
B.	Causas imputables al contratista por incumplimiento y otras circunstancias fácticas	717
C.	El restablecimiento del equilibrio económico y financiero del contrato	719
1.	Imputabilidad de las cargas relativas al restablecimiento del equilibrio económico del contrato	720
2.	Prueba del desequilibrio del contrato estatal	722
IX.	Liquidación del contrato estatal	724
A.	Liquidación bilateral	724
B.	Liquidación unilateral	725
X.	La potestad sancionadora de la administración en materia de contratación estatal	725
A.	Las potestades sancionadoras en materia de contratación estatal como ruptura al principio de igualdad	727
B.	Sujeción estricta al principio de la buena fe objetiva	728
C.	Ruptura de la reciprocidad en el ejercicio de la potestad sancionadora	729
D.	Vincularidad de los garantes al cumplimiento de las sanciones	729
E.	Concreción a través de una decisión administrativa de contenido individual	731
XI.	El contrato y el incumplimiento de las prestaciones pactadas, presupuesto de la potestad sancionadora en materia de contratación estatal	731
XII.	Las sanciones en materia de contratación estatal con ocasión de los incumplimientos	735
A.	Multas	735
1.	Concepto	735
2.	Alcance en relación con los principios rectores	735

B. Cláusula penal	737
1. Concepto	737
C. Caducidad	738
1. Concepto	738

CAPÍTULO DECIMOSEGUNDO  
LAS VÍCTIMAS Y LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO

Introducción. La responsabilidad del Estado en el contexto de la base constitucional del Estado social y democrático de derecho	741
I. Estructura de la responsabilidad del Estado a la luz del artículo 90 constitucional.	
Daño antijurídico. Imputación. Reparación integral	742
A. El daño antijurídico	743
1. La noción de daño en su sentido general	743
2. La noción de daño antijurídico	745
B. El juicio de imputación de la responsabilidad del Estado	748
1. Análisis del ámbito fáctico y de la atribución jurídica (imputación objetiva, deber normativo y deber positivo)	748
a. La necesidad de distinguir entre causalidad e imputación	749
b. Análisis de las eximentes de responsabilidad: fuerza mayor, hecho del tercero, hecho exclusivo o culpa de la víctima, y el estado de conocimientos de la ciencia y de la técnica	754
c. La relación de causalidad como elemento del juicio de imputación fáctica	760
d. La concurrencia de causas o la concausalidad en el juicio de imputación fáctica	764
2. Ámbito jurídico de la imputación. Atribución jurídica	766
a. La afirmación del principio de imputabilidad y la imputación objetiva	772
b. Fundamentos para la atribución jurídica de la responsabilidad a partir de criterios de motivación de la imputación o razonabilidad. Crisis de la concepción clásica de los títulos de imputación	773
C. La reparación integral como principio y derecho sustancial en el régimen de responsabilidad del Estado	778
1. La reparación en el moderno Estado social, democrático y de derecho	779
2. Aproximación conceptual a la reparación: de la <i>restitutio in integrum</i> a la <i>restitutio in pristinum</i>	781
3. Caracterización de la reparación como principio constitucional y de desarrollo legal	782
4. La reparación debe comprender el restablecimiento de derechos subjetivos y colectivos	782
5. La reparación integral. Derecho y principio esencial del régimen de responsabilidad del Estado	784
6. Los elementos básicos del perjuicio como delimitadores de la reparación	786
7. Tipología de la reparación en el moderno derecho de víctimas	789
a. La reparación de los perjuicios materiales	789
b. La reparación de los perjuicios inmateriales	789
D. Subregímenes dentro de la responsabilidad del Estado en su construcción jurisprudencial	799
1. Responsabilidad del Estado por prestación de servicio o actividad médica	799
2. Responsabilidad del Estado por daños antijurídicos producidos en un accidente de tránsito	802
3. Responsabilidad del Estado por daños antijurídicos con ocasión de una obra pública	803

4.	Responsabilidad del Estado cuando se trata de vulneraciones de derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario	805
5.	Responsabilidad del Estado por daños antijurídicos derivados de la actividad de la administración de justicia	807
6.	Responsabilidad del Estado por el hecho del legislador	815
7.	Responsabilidad del Estado por actividad urbanística	817
8.	Responsabilidad del Estado por daños ambientales y ecológicos	819
9.	Responsabilidad del Estado por limitaciones a la actividad económica	822
10.	Responsabilidad precontractual del Estado	822
11.	<i>Actio de in rem verso</i>	824
E.	Aproximación conceptual a la reparación: de la <i>restitutio in integrum</i> a la <i>restitutio in pristinum</i> . Alcance del artículo transitorio 18 del Acto Legislativo 01 de 2017	828

CAPÍTULO DECIMOTERCERO

EL CONTROL JUDICIAL A LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

	Introducción. El control y la Constitución en el Estado de derecho	835
I.	La conformación del control contencioso administrativo en el sistema jurídico continental o europeo de influencia francesa. “ <i>Juger l’Administration c’est encore administrer</i> ”	837
II.	El papel de la jurisdicción de lo contencioso administrativo en el control constitucional y de legalidad del ordenamiento jurídico conforme a lo preceptuado en la Constitución Política	843
III.	El papel de la jurisdicción de lo contencioso administrativo frente al control de convencionalidad	857
IV.	Las acciones o medios de control propiamente de la jurisdicción contencioso administrativa	860
	A. El contencioso objetivo de constitucionalidad y legalidad	863
	1. La acción de nulidad por inconstitucionalidad (medio de control de nulidad por inconstitucionalidad)	864
	2. La acción de nulidad (medio de control de nulidad)	869
	3. La acción electoral (medio de control electoral)	873
	4. El control objetivo de constitucionalidad y legalidad sobre los actos departamentales y locales	874
	5. Acción de nulidad de cartas de naturaleza y de las autorizaciones de inscripción (medio de control de nulidad de cartas de naturaleza y de las autorizaciones de inscripción)	875
	B. El contencioso subjetivo de constitucionalidad y legalidad	876
	1. La acción de nulidad y restablecimiento del derecho (medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho)	876
	2. La acción de reparación directa (medio de control de reparación directa)	877
	C. El contencioso mixto de constitucionalidad y legalidad	883
	1. La acción de lesividad	883
	2. Acción referente a controversias contractuales (medio de control de controversias contractuales)	884
	3. Las controversias contractuales ante la justicia arbitral	885
	D. El control por la vía de excepción en la jurisdicción contencioso administrativa	890
V.	Las acciones constitucionales como instrumentos de la jurisdicción contencioso administrativa	892
	A. Acciones constitucionales objetivas	894
	1. La acción de pérdida de investidura (medio de control de pérdida de investidura)	894
	2. Acción de cumplimiento (medio de control de cumplimiento)	896
	3. Acción de repetición (medio de control de repetición)	897

4.	El control inmediato de legalidad	903
B.	Acciones constitucionales de protección a los intereses colectivos	905
1.	La acción popular (medio de control de protección de derechos e intereses colectivos)	905
C.	Acciones constitucionales subjetivas	908
1.	La acción de tutela como instrumento complementario del control de constitucionalidad ante la jurisdicción contencioso administrativa	908
2.	La acción de grupo (medio de control de reparación de los perjuicios causados a un grupo)	912
VI.	El control cautelar en la jurisdicción contencioso administrativa	914

## TÍTULO TERCERO

LA ORGANIZACIÓN PARA LA ACCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
Y EL CUMPLIMIENTO DE SUS FINALIDADES

## CAPÍTULO DECIMOCUARTO

ORGANIZACIÓN TERRITORIAL Y ADMINISTRATIVA EN LOS DIFERENTES NIVELES  
PARA EFECTOS DE LA ACCIÓN ADMINISTRATIVA

	Introducción. Organización territorial y administrativa en los diferentes niveles para efectos de la acción administrativa	923
I.	Orden territorial nacional	925
A.	Integración de la Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional	925
1.	El sector central	925
a.	La Presidencia de la República	925
b.	La Vicepresidencia de la República	926
c.	Los Consejos Superiores de la Administración	927
d.	Los ministerios y departamentos administrativos	928
e.	Las superintendencias y las unidades administrativas especiales sin personería jurídica	930
2.	Del sector descentralizado por servicios	931
a.	Los establecimientos públicos	931
b.	Las empresas industriales y comerciales del Estado	934
c.	Las superintendencias y las unidades administrativas especiales con personería jurídica	936
d.	Las empresas sociales del Estado y las empresas oficiales de servicios públicos domiciliarios	936
e.	Los institutos científicos y tecnológicos	937
f.	Las sociedades públicas y las sociedades de economía mixta	938
g.	Las demás entidades administrativas nacionales con personería jurídica que cree, organice o autorice la ley para que formen parte de la Rama Ejecutiva del Poder Público	939
B.	Creación, fusión y supresión de organismos y entidades	939
II.	Orden territorial departamental	941
III.	Orden territorial municipal	943
A.	Integración de la Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden departamental y municipal	945
IV.	Orden territorial distrital	945
V.	Orden territorial provincial	946
VI.	Orden territorial regional	946

VII.	Orden territorial indígena	947
VIII.	Otras divisiones territoriales para el cumplimiento de los cometidos estatales y la prestación de servicios	947
	A. Áreas metropolitanas	947
	B. Asociaciones de municipios	948
	C. Corporaciones autónomas regionales	949
IX.	Sistema nacional de control interno	949
X.	Funciones administrativas por particulares	949

## TÍTULO CUARTO

## LOS MEDIOS PARA LA ACCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

## CAPÍTULO DECIMOQUINTO

## LA FUNCIÓN PÚBLICA

	Introducción. Fundamentos de la actividad laboral del Estado	957
	A. Fundamento convencional	957
	B. Fundamento constitucional	961
I.	La vinculación laboral con el Estado	966
	A. Servidores públicos	966
	1. Miembros de las corporaciones públicas	967
	2. Empleados públicos	967
	a. Categorías y relación jurídica	967
	b. Carrera administrativa	971
	c. Comisión Nacional del Servicio Civil	975
	d. Desvinculación del empleo público	975
	3. Trabajadores oficiales	979
	B. Otras modalidades de servidores	982
	1. Contrato de prestación de servicios	982
	2. Provisionalidad	990
	3. Encargo	991
II.	Seguridad social	992

## CAPÍTULO DECIMOSEXTO

## EL PATRIMONIO Y LOS BIENES PÚBLICOS

	Introducción	997
I.	El patrimonio público y su integración	999
	A. Dominio eminente	1000
	B. El territorio estatal	1003
	1. Territorio continental	1006
	3. El subsuelo	1017
	4. El espacio aéreo	1018
	5. El segmento de la órbita geoestacionaria	1020
	6. El espectro electromagnético	1021
	C. Las potenciales afectaciones de la sentencia de la Corte Internacional de Justicia del 19 de noviembre de 2012, “diferendo territorial y marítimo (Nicaragua c. Colombia)”	1024
	1. Delimitación de las reglas planteadas por la Corte Internacional de Justicia en la sentencia	1024

2.	Implicaciones de la sentencia de la Corte Internacional de Justicia en el ordenamiento interno colombiano	1026
D.	Bienes públicos	1036
1.	Bienes de uso público	1040
2.	Bienes fiscales	1043
3.	Bienes ejidos	1045
4.	Bienes baldíos	1049
II.	El espacio público	1052
III.	La clarificación y deslinde de las tierras de dominio de la nación. Recuperación de baldíos	1053
IV.	Instrumentos administrativos y judiciales para la defensa de los bienes públicos	1059
A.	Acciones directas por las capitanías de puerto y la Dirección General Marítima y Portuaria	1059
B.	Acción policiva de restitución de bienes de uso público	1061
C.	Acciones populares	1062
D.	Pretensiones reivindicatorias	1065

## PARTE ESPECIAL

## EL DERECHO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y SU ESPECIFICIDAD

## TÍTULO ÚNICO

## DESARROLLOS ESPECÍFICOS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

## CAPÍTULO PRIMERO

INCIDENCIA DE LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES  
EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS: LA GOBERNANZA ELECTRÓNICA

Introducción.	Las incidencias normativas de la sociedad de la información y el conocimiento en la administración pública	1073
I.	La gobernanza electrónica en la estructura misma de la cláusula del Estado social y democrático de derecho	1079
II.	Incidencias de la gobernanza electrónica en la conformación de los contenidos del derecho administrativo, en especial del derecho a la información y la comunicación	1085
III.	Los instrumentos técnicos y jurídicos de la ordenanza electrónica en especial de Internet. El <i>soft law</i> y la normativa en relación con Internet	1095
IV.	Los instrumentos jurídicos y administrativos de la ordenanza electrónica para la garantía del derecho a la información y la comunicación en las relaciones entre gobierno, administración y colectividad. Incidencia en los procedimientos administrativos general y especial	1100
A.	La ordenanza electrónica y los procedimientos administrativos	1101
1.	La conformación del procedimiento administrativo electrónico a partir de la articulación de las disposiciones de las leyes 527 de 1999, 962 de 2005 y 1437 de 2011	1101
a.	Aplicación de las reglas contenidas en la Ley 527 de 1999 al procedimiento administrativo electrónico	1110
b.	El mensaje electrónico de datos y el documento electrónico público. Acto administrativo. Leyes 527 de 1999 y 1437 de 2011	1112
c.	Reglas relativas al envío y recepción de los mensajes de datos	1116
d.	Valor probatorio y fuerza jurídica del mensaje de datos y de los documentos electrónicos	1119

e. Publicidad y notificaciones por medios electrónicos. Leyes 1437 de 2011 y 962 de 2005	1121
2. Firmas digitales	1123
3. Entidades de certificación	1125

## CAPÍTULO SEGUNDO

### LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y SU GARANTÍA SUSTANCIAL BAJO PRECEPTOS CONVENCIONALES Y CONSTITUCIONALES EN EL ESTADO DEMOCRÁTICO DE DERECHO. ANÁLISIS DE CASOS PARADIGMÁTICOS

Introducción. La libertad de expresión y el compromiso de las autoridades públicas en la sociedad de la información	1129
I. Los fundamentos de la protección eficaz de la libertad de expresión	1130
II. Concepto, contenido y alcance convencional y constitucional de la libertad de expresión en sus diversas dimensiones: elementos para la articulación de un derecho complejo	1132
III. Estudio casuístico de la protección de la libertad de expresión como derecho complejo, en sus diferentes modalidades. Análisis casuístico de la jurisprudencia reciente del Consejo de Estado de Colombia	1155
IV. A modo de conclusiones	1169

## CAPÍTULO TERCERO

### EL DERECHO URBANÍSTICO Y TERRITORIAL. FUNDAMENTOS

Introducción. Los presupuestos del derecho urbanístico y territorial	1173
I. El derecho urbanístico y territorial en el contexto del régimen constitucional	1174
A. El ordenamiento urbanístico territorial bajo los presupuestos del Estado social y democrático de derecho	1176
B. Los principios rectores del ordenamiento urbanístico y territorial	1179
1. Principio de la función social y ecológica de la propiedad	1180
2. El principio de interés general y el concepto de prevalencia de este sobre el particular	1183
3. El principio de participación democrática	1184
4. Principio de la función pública del urbanismo	1185
5. Principio del carácter colectivo del derecho urbanístico y territorial bajo consideraciones de respeto a los derechos e intereses subjetivos	1186
6. Principio de la distribución equitativa de las cargas y beneficios en el ordenamiento territorial y urbanístico	1186
II. La libertad económica y su relación con el ordenamiento urbanístico y territorial	1186
III. Sujeción al concepto y reglas de la planeación urbana y territorial	1189
IV. Sujeción a la decisión unilateral de la autoridad urbanística para la consolidación de los derechos colectivos y subjetivos. La licencia urbanística	1191

## CAPÍTULO CUARTO

### INCENTIVOS Y BENEFICIOS FISCALES PARA LA INVERSIÓN AMBIENTAL. HERRAMIENTAS PARA LA COMPLEMENTACIÓN DE LA PROTECCIÓN DEL AMBIENTE EN EL DERECHO COLOMBIANO. SANCIONES ADMINISTRATIVAS

Introducción. Constitución verde y Estado social de derecho	1197
I. Determinación de la base convencional de los incentivos y beneficios fiscales para la protección del ambiente	1199

II.	Aproximación a los incentivos y beneficios fiscales como instrumentos económicos de protección del ambiente en el ordenamiento jurídico colombiano	1203
III.	Incentivos y beneficios fiscales en el derecho colombiano como instrumentos económicos para la protección del ambiente	1204
IV.	Reflexiones sobre el modelo de incentivos en Colombia	1214
V.	Los modelos sancionadores ambientales en el derecho colombiano	1215
VI.	Breve examen a la dosimetría de las sanciones ambientales en el ordenamiento jurídico colombiano	1222
BIBLIOGRAFÍA		1227