

JAIME VIDAL PERDOMO

EX-DECANO DE LA FACULTAD DE DERECHO DE LA
UNIVERSIDAD DE LOS ANDES. PROFESOR TITULAR
DEL EXTERNADO DE COLOMBIA Y DEL COLEGIO
MAYOR DEL ROSARIO. PROFESOR DE LA
UNIVERSIDAD NACIONAL.

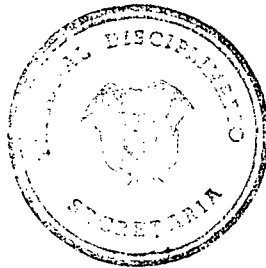
REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL DISCIPLINARIO



BIBLIOTECA

DERECHO
ADMINISTRATIVO

SEPTIMA EDICION ACTUALIZADA



BIBLIOTECA
BANCO POPULAR
TEXTOS UNIVERSITARIOS

BOGOTÁ, COLOMBIA - 1980

INDICE GENERAL

El autor y su obra	7
Prefacio	9

Parte primera. Nociones generales

I. El derecho administrativo vinculado a la noción de administración	28
II. Relaciones del derecho administrativo con otras disciplinas jurídicas	30
1. Relaciones con el derecho constitucional	32
2. Relaciones con el derecho privado	33
a) Autonomía del derecho administrativo en el derecho francés	33
b) Autonomía del derecho administrativo en el derecho colombiano	37
III. Fuentes del derecho administrativo	41
1. Aspectos generales	41
2. La Constitución	42
3. Los actos del congreso	42
4. Los decretos	44
A. Decretos con fuerza de ley	45
1. Los decretos legislativos	45
2. Los decretos extraordinarios	49
3. Los decretos especiales	53
a) Intervención del Estado en la economía	55
b) Aprobación del Acuerdo Subregional Andino y puesta en vigencia de la decisión sobre el estatuto de capitales	57
c) Zonas Francas Industriales y Comerciales	57
B. Decretos de carácter administrativo	59
a) Los decretos reglamentarios	59
b) Los reglamentos constitucionales	70
5. La doctrina	79
6. La jurisprudencia	81
7. Otras fuentes	82

	Página
IV. Características del derecho administrativo	83
1. Complejidad y mutabilidad del derecho administrativo	83
2. El derecho administrativo como reflejo de la evolución del Estado	84
3. El derecho administrativo, un derecho de frontera	85

Parte segunda. Estructura administrativa: organización y funciones

Capítulo I. Administración o poder central y administración local:	
tipos de relaciones	93
I. Sistema federal	94
1. Su formación histórica	94
2. Características del régimen federal	95
a) El federalismo como sistema político	95
b) Ausencia del control de tutela	96
II. La descentralización	97
1. La descentralización administrativa	97
2. Noción jurídica de la descentralización administrativa y sus elementos	99
a) Necesidades locales	99
b) Personería jurídica	100
c) Autoridades locales	100
3. Actualidad y porvenir de la descentralización administrativa	101
III. La desconcentración administrativa	102
 Capítulo II. Administración nacional: autoridades del poder central	 105
<i>Sección primera. Estructura de la administración nacional y principales funciones</i>	<i>106</i>
I. Presidencia de la República	107
1. La influencia del régimen presidencial en la actividad del presidente	108
2. El presidente como cabeza de gobierno	108
3. El presidente como suprema autoridad administrativa	109
4. Principales funciones del presidente	110
a) Ejecutar las leyes	110
b) Ejercer la potestad reglamentaria	113
c) El mantenimiento del orden público	113
d) El nombramiento de funcionarios	114
e) Organización de la vida administrativa	116
II. Ministerios	116
1º) Aspectos y funciones generales	116
2º) Funciones de los ministros	118

	Página
A) Funciones administrativas de los ministros	119
a) Decidir sobre los asuntos de su despacho	119
b) El poder jerárquico	120
c) Colaboración en el ejercicio de la potestad reglamentaria ...	120
B) Funciones políticas	120
39) Organización interna de los ministerios	121
III. El Consejo de ministros	123
IV. Departamentos administrativos	125
V. Los Consejos en la administración nacional	127
VI. El Consejo Nacional de Política Económica y Social	129
VII. La Junta Monetaria	129
VIII. Las Superintendencias	130
IX. Los Establecimientos públicos	131
19) La descentralización por servicios	132
29) La noción jurídica de establecimientos públicos: elementos ...	133
A) Atribución de funciones o servicios estatales	134
B) Control de tutela por parte del poder central	135
C) Autonomía administrativa	136
D) Autonomía financiera	139
39) Consecuencias jurídicas de la calificación de establecimiento público	140
49) Los establecimientos públicos como técnica de la administración	142
59) Evolución de la noción de establecimiento público	143
69) Los principios de organización administrativa de los estableci- mientos públicos	145
79) Algunos tipos de establecimientos públicos	147
<i>Sección segunda. Las relaciones internas de la administración</i>	149
I. Relaciones entre el presidente de la 'República y los ministros o jefes de departamentos administrativos	150
1ª) Distribución de negocios	150
2ª) La delegación de funciones presidenciales	152
3ª) Relaciones jurídicas	153
II. El poder jerárquico	154
III. El control de tutela	156
A) Características generales	156
B) Excepciones al control de tutela	160
IV. Distinción entre los entes estatales y las personas jurídicas privadas	162
1. Vista de conjunto	162
2. Las instituciones de utilidad pública	163
3. Criterios de distinción	164
4. La evolución de la materia	165

Capítulo III. Administración departamental y municipal:	
las autoridades locales	169
I. La administración departamental	170
1. El departamento como unidad territorial de administración	171
2. Intendencias y comisarías	172
3. Las funciones de los departamentos	173
4. Los recursos departamentales	174
5. Las autoridades departamentales	177
A) Las asambleas departamentales	177
a) Actos de las asambleas	178
b) Integración de las asambleas	179
c) Funciones de las asambleas	180
B) Los gobernadores	180
II. La administración municipal	183
1. El municipio como unidad territorial de administración	183
2. Funciones de los municipios	184
3. Los concejos municipales	186
4. Alcaldes municipales	186
5. Personeros municipales	187
6. El Distrito Especial de Bogotá	188
a) La necesidad de un estatuto particular	188
b) La interpretación de la Corte Suprema de Justicia sobre el alcance del Distrito Especial de Bogotá	190
7. Nuevas formas de administración municipal	192
Parte tercera. La acción administrativa	
Título I. La intervención del Estado	199
I. Extensión de la intervención del Estado	200
1. La revolución francesa: la concepción del Estado no intervencio- nista	200
2. Las ideas de inspiración socialista fuente de la nueva concepción del Estado y de su intervencionismo	202
II. La intervención del Estado en Colombia	205
1. Análisis de la reforma constitucional de 1936 y sus complementos	206
2. Intervención del Estado en la economía colombiana	208
3. Las modificaciones del artículo 32 de la Constitución	211
4. El fomento de la economía nacional	212
5. Fiscalización de tarifas y reglamentos	215
6. La expropiación por causa de utilidad pública o de interés social	216

	Página
Título II. Formas de la actividad administrativa	221
Capítulo I. La policía administrativa	223
VI. Noción de policía	223
1. Origen de las autorizaciones de policía	224
2. Definición y elementos de la noción de poder de policía	225
3. Policía administrativa general y policía especial	228
4. Policía administrativa y policía judicial	229
5. Policía administrativa y servicio público	230
VII. Autoridades de policía	232
VIII. Medidas de policía	233
1. La reglamentación	233
2. Las medidas individuales	234
3. El empleo de la fuerza	234
IX. Control del ejercicio del poder de policía	235
1. Control sobre el fin de policía	235
2. Control sobre los motivos	235
3. Control sobre los medios de policía	236
X. Las disposiciones nacionales de policía general	236
XI. Extensión del poder de policía	239
XII. Controversia sobre la crisis de la noción de poder de policía	240
Capítulo II. Los servicios estatales o servicios públicos	243
<i>Sección primera. La prestación de servicios a cargo del Estado</i>	245
I. Clasificación de los servicios estatales	246
II. Modos de gestión de los servicios estatales	247
1. Participación financiera	248
2. Participación en la dirección	248
III. Forma jurídica de los servicios: establecimientos públicos, empresas estatales, sociedades de economía mixta	249
IV. La creación de servicios	249
V. La coordinación de servicios	250
<i>Sección segunda. La noción jurídica de servicio público</i>	251
I. Nacimiento e importancia de la teoría del servicio público	251
II. Crisis de la noción de servicio público y estado actual	253
III. La teoría del servicio público en Colombia	258

	Página
Capítulo III. Las actividades de fomento	265
I. Fomento por medio de beneficios fiscales	266
II. Fomento por medio de política crediticia y monetaria	267
III. La destinación de fondos	267
IV. Las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta	269
1. Consideraciones generales	269
2. Creación de entidades directas e indirectas	270
3. El capital	272
4. Organos de dirección y representación legal	273
5. Control de tutela	273
6. Régimen jurídico	275
Parte cuarta. Función y actos administrativos	
Capítulo I. La función administrativa	281
I. Nociones generales	282
II. La función administrativa como ejecución de la ley	282
III. La definición material de la función administrativa	284
IV. La discusión sobre los criterios formal y material	286
V. Nociones formal y material en el derecho positivo colombiano	287
a) Criterio material	287
b) Criterio formal	288
VI. La función administrativa en derecho colombiano, la noción de función gubernamental	289
VII. La función o tareas administrativas a cargo de entidades privadas ..	291
VIII. Función administrativa y función jurisdiccional	293
IX. Poderes de la administración y situaciones de los administradores ..	293
Capítulo II. Los actos administrativos	299
I. Definiciones de los actos administrativos	299
a) Definiciones generales	300
b) Definición según el derecho colombiano	302
II. Formación	304
III. Elementos	305
a) El sujeto	305
b) El objeto	306
c) Los motivos	307
d) El fin	307
e) Las formalidades	308

	Página
IV. El silencio de la administración	309
V. Clasificaciones de los actos administrativos	311
a) Actos de autoridad y actos de gestión	311
b) Actos simples y actos complejos	312
c) Actos nacionales, departamentales o municipales	312
d) Actos jurídicos y hechos u operaciones materiales	312
e) Negocios jurídicos y meros actos administrativos	313
f) Actos constitutivos y declarativos	313
VI. Efectos de los actos administrativos	313
A) La fuerza jurídica de los actos administrativos	314
a) Presunción de legalidad y ejecutividad	314
b) La ejecución de oficio de esas obligaciones	317
B) La duración de los actos administrativos	318
a) Notificación y publicación de los actos administrativos ...	318
b) La modificación y extinción de los actos administrativos ...	321
c) La revocación de los actos administrativos	322
d) El decreto 2733 de 1959	324
Capítulo III. El principio de legalidad	327
I. Las autoridades que hacen efectivo el principio de legalidad	328
1. La presunción de legalidad y la excepción de ilegalidad	329
2. La excepción de inconstitucionalidad	331
II. La sanción por la violación del principio de legalidad: las causas de anulación de los actos administrativos	333
1. La inexistencia de los actos administrativos	334
2. Los «actos de gobierno» o «de poder»	336
3. Competencia reglada y poder discrecional	339
4. Causales de anulación de los actos administrativos	341
a) Incompetencia	342
b) Vicios de forma	344
c) Violación de la ley	344
d) Falta de motivos o error en los motivos	346
e) Desvío o desviación de poder	348
5. Causales de anulación en la legislación colombiana	350
6. Efectos de la anulación de los actos administrativos	351
7. Saneamiento de vicios	354
Parte quinta. Contratos de la administración	
I. Teoría de los contratos de la administración	358
II. Contratos de la administración en Colombia	362
A) La dualidad contractual	363
B) El estatuto nacional de contratos	363

	Página
a) Alcance del estatuto	364
b) Requisitos, formalidades, perfeccionamiento y ejecución ...	365
c) Autoridades del contrato	367
1. Principios generales	368
2. Representación contractual y aprobaciones	370
3. Revisión del Consejo de Estado	371
4. El interventor	372
5. La Contraloría General de la República	372
6. Procuraduría General de la Nación	372
d) Tipos de contratos	373
1. Contrato de obras públicas	374
2. Contrato de suministro y venta de bienes muebles	377
3. Contrato de empréstito	378
4. Compra, venta y permuta de inmuebles	380
5. Arrendamiento	381
6. Donación y bienes ocultos	381
e) Cláusulas contractuales	382
1. Cláusula de caducidad	382
2. Cláusulas sobre protección administrativa	384
3. Cláusulas sobre sujeción a la ley colombiana	385
4. Cláusula compromisoria	386
f) Sanciones	386
C) El régimen jurídico de los contratos	388

Parte sexta. Bienes del Estado

I. Clasificación de los bienes del Estado	394
II. El régimen jurídico	396
1. Distinción entre dominio público y dominio privado	397
a) Origen de la distinción	397
b) Criterio de la distinción	397
2. Condición jurídica del dominio público	399
a) Tesis enemigas del derecho de propiedad	399
b) Tesis de propiedad	399
3. Modalidades de ingreso al patrimonio estatal	401
III. Utilización de los bienes del Estado	404
1. Utilización de los bienes de uso público	405
2. Utilización de los bienes fiscales	407
3. Conservación y recuperación del dominio público	408
IV. Bienes de los departamentos y municipios	410

Parte séptima. La función pública

I. Régimen jurídico	416
1. Teoría estatutaria	416
2. Relaciones contractuales	417
3. Características generales de la función pública en Francia	417
II. La función pública en Colombia	418
1. La carrera administrativa	418
a) Los fundamentos de la carrera administrativa, sus objetivos y sistemas	418
b) La constitucionalidad de las normas sobre la carrera administrativa	422
c) La realidad de la carrera administrativa	423
2. Situación jurídica de los empleados públicos	424
a) Naturaleza del vínculo	425
b) El derecho colectivo	427
III. Los contratos de prestación de servicios	428

Parte octava. La responsabilidad del Estado

I. Apreciaciones globales	433
II. Nociones generales y su evolución	435
A) Constantes de la responsabilidad civil	436
1. El daño	436
2. Relación de causalidad	436
B) Condiciones de la responsabilidad	437
C) Tipos de responsabilidad	438
III. Aporte del derecho francés	439
A) La extensión de responsabilidad	439
B) Delimitación y combinación de la responsabilidad personal del agente y de la responsabilidad de la administración	440
1. Culpa personal	440
2. La falta de servicio	442
3. La irresponsabilidad de los funcionarios	442
C) Grado de originalidad	442
IV. La evolución del tema en Colombia	442
A) La aplicación del código civil	443
B) Las tesis autonomistas	444
C) La teoría de la falla del servicio	445

	Página
D) La reafirmación de las teorías autonomistas	446
E) El aspecto de los daños morales	448
V. Una responsabilidad con estatuto propio: las indemnizaciones por trabajos públicos	448
VI. La responsabilidad por el hecho de las leyes	450
VII. La responsabilidad del Estado colombiano por razón de la administración de justicia	451
VIII. Responsabilidad de los funcionarios en Colombia	453

Parte novena. La justicia administrativa

1. Una jurisdicción especial	459
2. Competencia del Consejo de Estado	460
3. Excepciones a la cláusula general de competencia	461
4. Procedimiento gubernativo	463
5. Agotamiento de la vía gubernativa y silencio administrativo	465
6. Acción de nulidad y acción de plena jurisdicción	467
7. Las partes en el proceso contencioso-administrativo	470
8. La suspensión provisional	472
9. La sentencia	473
10. El recurso de súplica	474
Bibliografía	477