

DIEGO YOUNES MORENO

**CURSO ELEMENTAL
DE DERECHO ADMINISTRATIVO**

Cuarta edición

Actualizada



Ediciones Jurídicas
GUSTAVO IBAÑEZ

CONTENIDO

CAPÍTULO I

NOCIONES GENERALES

	PÁG.
I. DERECHO Y CIENCIA DEL DERECHO	23
II. CLASIFICACIÓN DEL DERECHO	23
III. RAMAS DEL DERECHO PÚBLICO	24
1. Derecho constitucional	24
2. Derecho administrativo	24
3. Derecho penal	24
4. Derecho procesal	24
5. Derecho internacional público	24
6. Derecho de la Hacienda pública	25
IV. RAMAS DEL DERECHO PRIVADO	25
1. Derecho civil	25
2. Derecho comercial	25
3. Derecho internacional privado	25
4. Derecho del trabajo	26
V. CONCEPTO DE DERECHO ADMINISTRATIVO	26
VI. DEFINICION DE ADMINISTRACION PUBLICA	26
VII. FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO	27
1. La Constitución Política de 1991	27
2. La ley	27

	PÁG.
3. Los decretos presidenciales	28
4. El Código Contencioso Administrativo	28
5. Los principios del derecho administrativo	30
6. Los principios de la función administrativa	32
VIII. DERECHO ADMINISTRATIVO Y ESTADO DE DERECHO	33

CAPÍTULO II

CONCEPTOS BÁSICOS DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

I. FORMAS DE ORGANIZACION ESTATAL	35
1. Estado unitario	35
2. Estado federal	35
3. El Estado colombiano	36
4. La descentralización administrativa	36
5. Modalidades de la descentralización	36
a. Descentralización territorial	37
b. Descentralización por servicios	37
6. Descentralización, desconcentración y delegación	38
7. Marco jurídico de la delegación en Colombia	39
a. Desarrollo histórico	39
b. La delegación en la constitución de 1991	41
II. CONCEPTO DE ADMINISTRACION PÚBLICA	41
1. Definición	41
2. Integración de la rama ejecutiva	42
3. Sector central y descentralizado	43
4. Organismos principales, adscritos o vinculados	43
III. LA REFORMA ADMINISTRATIVA	43
1. Concepto	43
2. La reforma administrativa de 1960	44
3. La reforma administrativa de 1968	45
4. Las reformas del período 1974-1982	46

	PÁG.
5. Los cambios administrativos y fiscales de 1987	47
6. La reestructuración de los ferrocarriles nacionales	53
7. La reestructuración de Puertos de Colombia	56
8. La reforma derivada del art. 20 transitorio de la Constitución Política de 1991	57
a. La norma constitucional	57
b. La comisión	57
c. El desarrollo de la reforma	59
d. La reforma ante el Consejo de Estado	64
 IV. LA CONCEPCIÓN SISTÉMICA DE LA ADMINISTRACIÓN	 67

CAPÍTULO III

LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL

I. INTEGRACIÓN	69
II. EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA	69
1. Definición	69
2. Elección y periodo	69
3. El régimen presidencial colombiano	70
4. Clasificación de las funciones presidenciales	72
a. Jefe del Estado	72
b. Jefe del gobierno	73
c. Suprema autoridad administrativa	73
5. Los decretos presidenciales	74
a. Decretos-leyes o extraordinarios	74
b. Decretos legislativos	74
c. Decretos de emergencia económica	75
d. Decretos especiales	77
e. Decretos de planificación	77
f. Reglamentos constitucionales o autónomos	77
g. Decretos ejecutivos	78
h. Decretos reglamentarios	78
6. La Presidencia de la República	78
7. La responsabilidad presidencial	79
 III. EL VICEPRESIDENTE	 79

	PÁG.
IV. LOS MINISTROS	80
1. Noción	80
2. Funciones	81
3. Lista de ministerios	82
V. LOS DIRECTORES DEL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO	82
1. Antecedentes de su creación	82
2. Funciones	83
3. Listado de departamentos administrativos	84
VI. LAS SUPERINTENDENCIAS	84
1. Definición	84
2. Creación	85
3. Características	85
4. Clasificación	85
5. Listado de superintendencias	85
VII. LAS UNIDADES ADMINISTRATIVAS ESPECIALES	85

CAPÍTULO IV

LA ADMINISTRACIÓN DESCENTRALIZADA

I. LOS ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS	87
1. Definición	87
2. Creación	87
3. Finalidad	87
4. Derecho aplicable	88
5. Atributos	88
a. La personería jurídica	88
b. La autonomía administrativa	88
c. Limitaciones a la autonomía	89
d. Patrimonio propio o capital independiente	89
e. Lista de establecimientos públicos	89

	PÁG.
II. LAS EMPRESAS INDUSTRIALES Y COMERCIALES DEL ESTADO	91
1. Conforman la rama ejecutiva	91
2. Definición	91
3. Listado de empresas industriales y comerciales del Estado	91
III. LAS SOCIEDADES DE ECONOMÍA MIXTA	92
1. Definiciones legales	92
2. La aprobación de sus reformas estatutarias	92
3. Listado de sociedades de economía mixta	96
IV. LAS ENTIDADES DESCENTRALIZADAS INDIRECTAS	97
1. Generalidades	97
2. Regulación legal	97
V. NUEVAS FORMAS DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA	99
1. Las corporaciones autónomas regionales	99
2. Las empresas sociales del Estado	100
3. Las entidades atípicas	100
a. Banco de la República	100
b. Inravisión	101

CAPÍTULO V

ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DEPARTAMENTAL

I. EL DEPARTAMENTO	103
1. Definición de departamento	103
2. Creación de nuevos departamentos	103
a. Competencia	103
b. Requisitos	104
3. Autonomía de la gestión departamental	104
a. Consagración constitucional	104
b. Elementos de la autonomía departamental	104
II. LA ASAMBLEA	105
1. Previsión constitucional	105
2. Sesiones y duración	105

	PÁG.
3. Integración	105
4. Atribuciones de las asambleas	106
III. EL GOBERNADOR	107
1. Carácter	107
2. Atribuciones	107
IV. LAS REGIONES	109

CAPÍTULO VI

ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA MUNICIPAL

I. EL MUNICIPIO	111
1. Su importancia para la democracia	111
2. Definición de municipio	112
3. Principios de la gestión municipal	112
4. Creación de municipios	113
II. EL CONCEJO MUNICIPAL	114
1. Definición	114
2. Integración	114
3. Calidades	114
4. Naturaleza	114
5. Período	115
6. Atribuciones de los Concejos	115
III. EL ALCALDE POPULAR	116
1. Definición	116
2. Elección	117
3. Calidades	117
4. Carácter	117
5. Atribuciones	117
IV. EL TESORERO MUNICIPAL	118
1. Naturaleza	118
2. Funciones	119
3. Nombramiento	119

	PÁG.
V. EL PERSONERO	119
1. Antecedentes	119
2. Elección	120
3. Funciones	120
VI. ÁREAS METROPOLITANAS	120
1. Noción	120
2. Características	121
3. Tratamiento constitucional	122
4. Definición legal	123
VII. ASOCIACIONES DE MUNICIPIOS	123
1. Concepto	123
2. Marco jurídico	123
3. Órganos	124
VIII. CATEGORÍAS DE MUNICIPIOS	124
1. Fundamento	124
2. Categorización de municipios	125
IX. JUNTAS ADMINISTRADORAS LOCALES	126
1. Consagración constitucional	126
2. Funciones	126
3. Las juntas y la doctrina	127
X. LAS PROVINCIAS	128
1. Antecedentes	128
2. Consagración constitucional	129
XI. RÉGIMEN ESPECIAL DE LOS TERRITORIOS INDÍGENAS	129
1. Consagración constitucional	129
2. Los consejos indígenas	130
3. Los recursos naturales	131
XII. RÉGIMEN ESPECIAL DE LOS DISTRITOS	131
XIII. LA IMPORTANCIA DE LA LEY 136 DE 1994	131

CAPÍTULO VII

EL DISTRITO CAPITAL DE SANTAFÉ DE BOGOTÁ

	PÁG.
I. GENERALIDADES	133
II. ÓRGANOS DEL MUNICIPIO DE BOGOTÁ	133
1. El Alcalde	133
a. Elección y carácter	133
b. Funciones	134
2. El Concejo	136
a. Composición	136
b. Atribuciones	136
3. El personero	138
a. Definición	138
b. Funciones	138
4. El contralor	141
III. LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DEL DISTRITO	142
1. Secretarías	142
2. Departamentos Administrativos	142
3. Unidades asesoras	143
4. Entidades descentralizadas distritales	143

CAPÍTULO VIII

EL ACTO ADMINISTRATIVO

I. GENERALIDADES	145
II. DEFINICIONES DE LOS AUTORES	147
III. LA NOCIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO EN EL CÓDIGO CONTENCIOSO	148
IV. ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO	149
1. En la doctrina	149
2. En la jurisprudencia	149

	PÁG.
V. ATRIBUTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO	151
1. Presunción de legalidad	151
2. Privilegio de la ejecución oficiosa	152
3. Privilegio de lo previo	152
4. Vocación jurisdiccional	152
VI. CRITERIOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO	153
1. Criterio formal	153
2. Criterio material	153
a. Actos reglas	153
b. Actos subjetivos	154
c. Acto condición	154
3. Predominio del criterio orgánico	154
VII. CLASIFICACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS	156
VIII. PUBLICACIÓN Y NOTIFICACIÓN DE LOS ACTOS	158
1. La publicación	158
2. La notificación	158
a. Notificación personal	159
b. Notificación por edicto	159
c. Publicidad en el <i>Diario Oficial</i>	159
d. Requisitos de la notificación	160
IX. DEFENSA DEL ADMINISTRADO FRENTE A LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS	160
X. LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS O DE LA VIA GUBERNATIVA	160
1. Definiciones	160
2. Los recursos previstos	161
3. Actos impugnables	161
4. Oportunidad para interponer recursos	161
5. Requisitos de los recursos	162
6. Efecto de la interposición de los recursos	162
7. El silencio administrativo	162
XI. RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVOCATORIA DIRECTA ..	163

	PÁG.
1. Noción	163
2. Causales	163
3. Limitaciones	164
XII. LOS RECURSÓS JURISDICCIONALES	165
1. Acción de nulidad	165
2. Acción de restablecimiento del derecho	165
3. Acción de reparación directa y cumplimiento	165
4. Acción contenciosa contractual	166
5. Acción de definición de competencias	166
6. Diferencias entre las acciones	166
XIII. ANULACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS	166
1. Definición	166
2. Causales	167
a. Violación de la ley	168
b. Incompetencia del funcionario	169
c. Trámite irregular del acto	170
d. Desviación de poder	171
e. Falsa motivación	174
XIV. LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS	175

CAPÍTULO IX

LA CONTRATACIÓN ESTATAL

I. GENERALIDADES	177
1. Nueva denominación de los contratos	177
2. Cláusulas excepcionales	178
3. Principios de la contratación estatal	179
4. Normas aplicables en la actuación administrativa	180
5. Entidades estatales	180
6. Servicios públicos	181
7. Servidores públicos	181

	PÁG.
8. Inhabilidades para contratar	181
9. Incompatibilidades para contratar	182
10. Inhabilidades e incompatibilidades sobrevinientes	183
II. COMPETENCIA	184
III. REGISTROS DE PROPONENTES	184
IV. PROCEDIMIENTO LICITATORIO	185
1. Definición	185
2. Principios	185
3. Excepciones	185
4. Las etapas	187
a. La elaboración de estudios	187
b. La apertura de la licitación	188
c. Los avisos publicitarios	188
d. La audiencia informativa	188
e. La evaluación de la propuesta	189
f. La adjudicación	189
g. La suscripción del contrato	190
V. CONTENIDO DEL CONTRATO ESTATAL	191
1. Estipulaciones	191
2. Anticipo	191
3. Adición	191
VI. LOS PRINCIPALES CONTRATOS ESTATALES	192
1. Contrato de obra	192
2. Contrato de consultoría	192
3. Contrato de prestación de servicios	192
4. Contrato de concesión	193
5. Encargos fiduciarios y fiducia pública	193
VII. EL PERFECCIONAMIENTO DEL CONTRATO	195
VIII. LA EJECUCION DEL CONTRATO	195
IX. LA URGENCIA MANIFIESTA	195

	PÁG.
X. EL CONTROL DE LA GESTIÓN CONTRACTUAL.....	197
1. Organos que lo ejercen	197
2. El Ministerio Público	197
3. La Fiscalía General de la Nación	197
4. Las Contralorías	198
5. La participación comunitaria	199
6. El control interno	199
7. Supresión de la revisión de legalidad	199
8. La objeción presidencial	199
XI. EL REGISTRO DE PROPONENTES EN LAS CÁMARAS DE COMERCIO	201
1. Registro de proponentes	201
2. La clasificación	202
3. La calificación	202
4. El formulario	202
5. Alcance jurídico	203

CAPÍTULO X

CONTROLES SOBRE LA ADMINISTRACIÓN SEGÚN LA CONSTITUCIÓN DE 1991

I. LA CONSTITUCIÓN UN SISTEMA DE CONTROLES	205
II. LOS FUNDAMENTOS DEL CONTROL	206
III. EL CONTROL DE LEGALIDAD	208
1. El principio de la legalidad	208
2. Instituciones aseguradoras del principio	209
IV. EL CONTROL CONSTITUCIONAL	209
1. Noción	209
2. La jurisdicción de la Corte Constitucional	209
a. Por la vía de acción	209
b. Por vía automática	210

	PÁG.
3. La jurisdicción del Consejo de Estado	211
a. La jurisdicción contencioso administrativa	211
b. Antecedentes del Consejo de Estado	211
c. Organización del Consejo de Estado	212
4. Las acciones contencioso administrativas	216
a. Acción de nulidad	217
b. Acción de restablecimiento del derecho	217
c. Otras acciones	217
— Acción de reparación directa y cumplimiento	217
— Acción contenciosa contractual	218
V. EL CONTROL POLÍTICO	218
1. Control legislativo	218
2. Control de opinión pública	220
a. Definición	220
b. Control de opinión y libertades públicas	221
c. Derecho a la información y opinión pública	221
d. La publicidad y la información en la legislación nacional	222
e. La Ley 57 de 1985	222
VI. EL CONTROL DEL MINISTERIO PÚBLICO	224
1. Ideas generales	224
2. Definiciones	224
3. Funciones del ministerio público en la carta de 1991	224
a. Participación en la defensa de la integridad constitucional	224
b. Vigilancia sobre la administración pública	225
c. Defensa de la sociedad	226
d. Defensa del orden jurídico	226
4. Integración y funcionarios del Ministerio Público	226
5. Procurador General de la Nación	226
a. Elección	226
b. Calidades	227
c. Funciones	227
6. Organización de la Procuraduría General de la Nación	228
VII. EL CONTROL ADMINISTRATIVO	228
1. Noción	228
2. Control jerárquico	229
3. Control de tutela	230

	PÁG.
4. Control presupuestal	230
5. Control interno	231
VIII. EL CONTROL FISCAL	231
1. Finalidad	231
2. Noción de gestión fiscal	231
3. Historia de la Contraloría General de la República	232
4. La vigilancia de la gestión fiscal	234
5. El Contralor General de la República	234
a. Elección	234
b. Calidades	234
c. Atribuciones del Contralor	234
6. La Contraloría General de la República	235
IX. LA PLURALIDAD DE LOS CONTROLES	235
X. CLASIFICACION DE LOS CONTROLES	238
XI. RECIENTES DESARROLLO LEGISLATIVOS DEL CONTROL INTERNO	239
1. La ley 87 de 1993	239
a. Definición	239
b. Principios	240
c. Objetivos	240

CAPÍTULO XI

LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO

I. CONCEPTOS BÁSICOS SOBRE LA RESPONSABILIDAD	241
1. Su noción	241
2. Su consagración en la constitución de 1991	241
3. Su origen	242
4. Su fundamento	242
II. LA EVOLUCIÓN DE LA RESPONSABILIDAD ESTATAL	243
1. Período de la irresponsabilidad estatal	243

PÁG.

2. Período de la responsabilidad estatal	244
3. Período de la extensión de la responsabilidad	245
III. LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO EN COLOMBIA	245
IV. LA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA	246
1. La responsabilidad indirecta	246
2. La responsabilidad directa	247
3. La falta o falla del servicio	247
V. LA JURISPRUDENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO	248
1. La autonomía de la responsabilidad estatal	248
2. La falla del servicio	250
a. Fundamento	250
b. Presupuestos	250
3. La responsabilidad sin culpa	252
4. La igualdad ante las cargas públicas	252
5. La responsabilidad estatal con estatuto propio	254
6. La falla presunta del servicio por actividades peligrosas	255
7. El artículo 90 de la Constitución Política y la responsabilidad del Estado	255
8. El caso del Palacio de Justicia	257
Bibliografía	259