

**DIEGO YOUNES MORENO**

Abogado y sociólogo de la Universidad Nacional. Especializado en el Instituto Internacional de Administración Pública de París y en la Escuela Brasileña de Administración de Rio de Janeiro, Exprofesor de las Universidades Libre, ESAP, Andes y Nacional. Profesor del Externado de Colombia. Exsecretario General del DANE. Exconsultor de las Naciones Unidas. Exjefe del Departamento Administrativo del Servicio Civil. Ministro de Trabajo y Seguridad Social.

# **CURSO ELEMENTAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO**

*Segunda edición*



**EDITORIAL TEMIS S.A.**

**Bogotá - Colombia**

**1 9 8 8**

# ÍNDICE GENERAL

## CAPÍTULO I

### NOCIONES GENERALES

	PÁG.
I. Derecho y ciencia del derecho .....	1
II. Clasificación del derecho .....	1
III. Ramas del derecho público .....	2
1) Derecho constitucional .....	2
2) Derecho administrativo .....	2
3) Derecho penal .....	2
4) Derecho procesal .....	2
5) Derecho internacional público .....	2
6) Derecho de la hacienda pública .....	2
IV. Ramas del derecho privado .....	3
1) Derecho civil .....	3
2) Derecho comercial .....	3
3) Derecho internacional privado .....	3
4) Derecho del trabajo .....	3
V. Concepto de derecho administrativo .....	4
VI. Definición de administración pública .....	4
VII. Principales fuentes del derecho administrativo .....	4
1) La Constitución Nacional .....	5
2) La ley .....	5
3) Los decretos presidenciales .....	5
4) Los principios generales del derecho .....	6
a) Principio del interés general .....	6
b) Principio de la separación de poderes .....	6
c) Principio de legalidad .....	7
d) Principio de la descentralización .....	7
e) Principio de la moralidad .....	7
VIII. Derecho administrativo y Estado de derecho .....	8

## CAPÍTULO II

## CONCEPTOS BÁSICOS DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

	PÁG.
I. Formas de organización estatal .....	11
1) Estado unitario .....	11
2) Estado federal .....	11
II. Sistema político administrativo colombiano .....	12
1) Centralización política .....	12
2) Descentralización administrativa .....	13
3) Modalidades de la descentralización .....	13
a) Descentralización territorial .....	13
b) Descentralización por servicios .....	13
c) Descentralización por colaboración .....	13
4) Descentralización, desconcentración y delegación .....	14
5) Marco jurídico de la delegación en Colombia .....	15
III. Concepto de administración nacional .....	16
1) Definición .....	16
2) Integración de la rama ejecutiva .....	17
3) Sector central y sector descentralizado .....	17
4) Organismos principales, adscritos o vinculados .....	17
5) La reforma administrativa .....	18
a) Concepto .....	18
b) Reforma administrativa de 1960 .....	18
c) Reforma administrativa de 1968 .....	19
d) Reformas del período 1974-1982 .....	20
e) Cambios administrativos y fiscales de 1987 .....	20

## CAPÍTULO III

## LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL

I. El presidente de la República .....	27
1) Noción de régimen presidencial .....	27
2) Facultades presidenciales .....	27
3) Organización administrativa de la Presidencia de la República .....	29
II. Los ministros .....	29
1) Noción .....	29
2) Funciones .....	30
3) Calidades para ser ministro .....	31
4) Organización administrativa de los ministerios .....	31
a) Creación .....	31
b) Funciones .....	31

c) Estructura .....	31
d) Planta de personal .....	33
e) Calidad de sus servidores .....	33
III. Los jefes de departamentos administrativos .....	33
1) Antecedentes .....	33
2) Características de los jefes de departamento .....	34
3) Diferencias entre el ministro y el jefe de departamento administrativo .....	34
4) Organización de los departamentos administrativos .....	34
IV. Los superintendentes .....	35
1) Concepto .....	35
2) Las superintendencias .....	35
a) Definición .....	35
b) Creación .....	35
c) Características .....	35
d) Clasificación .....	36
3) Organización administrativa de las superintendencias .....	36
V. Los consejos .....	36
1) Generalidades .....	36
2) El Consejo de Ministros .....	37
3) El Consejo Nacional de Política Económica y Social-Conpes .....	38
4) Junta Monetaria .....	39
5) Consejo Nacional de Salarios .....	39
6) Consejo Nacional del Trabajo .....	40
VI. Las unidades administrativas especiales .....	41

CAPÍTULO IV

LA ADMINISTRACIÓN DESCENTRALIZADA

I. La descentralización por servicios .....	43
II. Las reformas de 1968 .....	43
1) Consagración constitucional .....	43
2) Clasificación de las entidades descentralizadas .....	44
III. Los establecimientos públicos .....	44
1) Definición .....	44
2) Creación .....	44
3) Finalidad .....	44
4) Derecho aplicable .....	45
5) Atributos .....	45
6) Organización administrativa .....	46
7) Régimen jurídico de su actividad .....	47
8) Catálogo de establecimientos públicos descentralizados .....	48

IV. Las empresas industriales y comerciales del Estado .....	51
1) Definición .....	51
2) Confrontación con los establecimientos públicos .....	51
3) El marco jurídico de la actividad de las empresas .....	52
4) Derecho aplicable a las empresas .....	52
5) Organización administrativa .....	52
6) El representante legal .....	53
7) Catálogo de empresas industriales y comerciales del Estado .....	53
V. Sociedades de economía mixta .....	54
1) Definiciones legales .....	54
2) Atributos de las sociedades .....	54
3) Creación de las sociedades .....	54
4) Estatutos de las sociedades .....	55
5) Diferencias entre establecimientos públicos y empresas estatales .....	55
6) Clasificación de las sociedades .....	55
7) Organización de la sociedad de economía mixta .....	56
8) Catálogo de sociedades de economía mixta .....	56
VI. Las entidades descentralizadas indirectas .....	57
1) Generalidades .....	57
2) Regulación legal .....	57

## CAPÍTULO V

LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA  
DEPARTAMENTAL

I. La descentralización territorial .....	59
II. Críticas a la división territorial colombiana .....	59
III. Definición de departamento .....	60
IV. Creación de nuevos departamentos .....	60
1) Competencia .....	60
2) Requisitos .....	60
V. Autonomía de la gestión departamental .....	61
1) Consagración constitucional .....	61
2) Elementos de la autonomía departamental .....	61
a) Autoridades propias .....	61
b) Personería jurídica .....	61
c) Representación legal a cargo de un órgano de la administración local .....	61
d) Control de la tutela .....	62
e) Hacienda pública departamental .....	62

VI. Órganos de la administración departamental .....	62
1) Asambleas .....	62
a) Prevención constitucional .....	62
b) Sesiones. Sitio y duración .....	62
c) Integración .....	62
d) Atribuciones de las asambleas .....	63
2) El gobernador .....	66
a) Carácter .....	66
b) Atribuciones .....	66

CAPÍTULO VI

LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA MUNICIPAL

I. Definición del municipio .....	69
II. Creación de municipios .....	69
III. Órganos de la administración municipal .....	70
1) El Concejo Municipal .....	70
a) Definición .....	70
b) Naturaleza .....	70
c) Integración .....	71
d) Calidades .....	71
e) Período .....	71
f) Atribuciones de los concejos .....	71
2) El alcalde .....	74
a) Definición .....	74
b) Atribuciones generales del alcalde .....	75
c) Calidades .....	76
3) El tesorero municipal .....	76
a) Naturaleza .....	76
b) Funciones .....	76
c) Nombramiento .....	76
4) El personero .....	76
a) Antecedentes .....	76
b) Elección .....	77
c) Funciones del personero .....	77
IV. Nuevas instituciones para la gestión municipal .....	78
1) Áreas metropolitanas .....	78
a) Noción .....	78
b) Características .....	79
c) Tratamiento constitucional .....	79

	PÁG.
2) Asociaciones de municipios .....	80
a) Concepto .....	80
b) Marco jurídico .....	80
c) Facultades de las asociaciones de municipios .....	81
d) Estatuto de las asociaciones .....	82
e) Órganos de las asociaciones de municipios .....	82
3) Categorías de municipios .....	82
a) Fundamento .....	82
b) Regulación normativa .....	83
4) Juntas administradoras locales .....	83
a) Consagración constitucional .....	83
b) Las juntas y la doctrina .....	83
V. El Distrito Especial de Bogotá .....	84
1) Aspectos generales .....	84
2) Órganos del municipio de Bogotá .....	85
a) Alcalde .....	85
b) El Concejo .....	87
c) El personero .....	87
d) El contralor .....	87
3) Organización administrativa del Distrito .....	88
a) Secretarías .....	88
b) Departamentos administrativos .....	88
c) Unidades asesoras .....	88
d) Entidades descentralizadas distritales .....	88
4) Inaplicabilidad de la ley 11 de 1986 .....	88

## CAPÍTULO VII

### EL ACTO ADMINISTRATIVO

I. Generalidades .....	91
II. Definiciones de los autores .....	93
III. La definición de acto administrativo en el Código Contencioso .....	94
IV. Elementos del acto administrativo .....	94
1) En la doctrina .....	94
2) La jurisprudencia .....	95
V. Atributos del acto administrativo .....	96
1) La presunción de legalidad .....	96
2) Privilegio de la ejecución oficiosa .....	97
3) Privilegio de lo previo .....	97
4) Vocación jurisdiccional .....	97

	PÁG.
VI. Criterios del acto administrativo .....	98
1) Criterio formal .....	98
2) Criterio material .....	98
3) Predominio del criterio orgánico .....	99
VII. Clasificación de los actos administrativos .....	101
VIII. Publicación y notificación de los actos .....	102
1) Publicación .....	102
2) La notificación .....	103
a) Notificación personal .....	103
b) Notificación por edicto .....	103
c) Publicidad en el Diario Oficial .....	103
d) Requisitos de la notificación .....	103
IX. Defensa del administrado frente a los actos administrativos ...	104
X. Los recursos administrativos o de la vía gubernativa .....	104
1) Definiciones .....	104
2) Los recursos previstos .....	104
3) Actos impugnables .....	105
4) Oportunidad para interponer recursos .....	105
5) Requisitos de los recursos .....	105
6) Efecto de la interposición de los recursos .....	106
7) El silencio administrativo .....	106
XI. Recurso extraordinario de revocatoria directa .....	106
1) Noción .....	106
2) Causales .....	106
3) Limitaciones .....	107
XII. Los recursos jurisdiccionales .....	107
1) Acción de nulidad .....	108
2) Acción de restablecimiento del derecho .....	108
3) Acción de reparación directa y cumplimiento .....	108
4) Acción contenciosa-contractual .....	109
5) Acción de definición de competencias .....	109
6) Diferencia entre las acciones .....	109
XIII. Anulación de los actos administrativos .....	110
1) Definición .....	110
2) Causales .....	110
a) Violación de la ley .....	110
b) Incompetencia del funcionario .....	112
c) Trámite irregular del acto .....	113
d) Desviación de poder .....	114
e) Falsa motivación .....	116
XIV. Principales actos administrativos .....	117

	PÁG.
1) Decretos presidenciales .....	118
a) Decretos-leyes o extraordinarios .....	118
b) Decretos legislativos .....	118
c) Decretos de emergencia económica .....	118
d) Decretos especiales .....	120
e) Decretos de planificación .....	120
f) Reglamentos constitucionales o autónomos .....	120
g) Decretos ejecutivos .....	120
h) Decretos reglamentarios .....	120
2) Los actos administrativos de las principales autoridades nacionales .....	120
3) Los autos de las autoridades locales .....	120

#### CAPÍTULO VIII

### LA CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA

I. Generalidades .....	121
II. Clasificación de los contratos de la administración .....	121
1) La dualidad contractual .....	121
2) Los criterios jurisprudenciales y doctrinarios .....	122
3) La clasificación en el derecho francés .....	123
4) Regulación legal .....	124
III. Historia de la contratación administrativa .....	124
IV. Principiología de los contratos administrativos .....	126
1) Terminación unilateral .....	126
2) Modificación unilateral .....	126
3) Interpretación unilateral .....	127
4) Otros principios .....	127
V. Campo de aplicación del estatuto .....	128
VI. Aptitud para contratar .....	128
1) Competencia de la administración .....	128
2) Capacidad de los particulares .....	129
a) Generalidades .....	129
b) Inhabilidades .....	130
c) Incompatibilidades en el estatuto vigente .....	131
d) Exigencias para las personas jurídicas .....	131
VII. Procedimiento para la contratación .....	132
1) Licitación .....	132
a) Licitación pública .....	133
b) Licitación privada .....	134
c) Concurso de méritos .....	134

d) Criterios para la adjudicación .....	135
e) Competencia para adjudicar .....	135
2) Registro presupuestal .....	135
a) Certificado de reserva .....	135
b) De la aprobación y registro presupuestales .....	136
c) El registro presupuestal en el decreto extraordinario 222 de 1983 .....	136
3) Constitución y aprobación de garantías .....	137
4) Concepto del Consejo de Ministros .....	137
5) Firma del presidente de la república .....	137
6) Revisión del Consejo de Estado .....	138
7) Publicación en el “Diario Oficial” .....	138
8) Requisitos fiscales .....	139
9) Escritura pública .....	139
VIII. Cláusulas obligatorias .....	139
1) Caducidad .....	140
a) Definición .....	140
b) Causales .....	140
c) Efectos .....	140
d) Competencia y procedimiento .....	140
2) Garantías .....	141
a) Definición .....	141
b) Justificación .....	141
c) Régimen actual .....	141
d) Cláusula presunta .....	141
e) Cuantía y término .....	141
3) Sujeción a las apropiaciones presupuestales .....	142
4) Multas .....	142
5) Cláusula penal pecuniaria .....	142
a) Definición .....	142
b) Obligación de pactarla .....	143
6) Sujeción a la ley colombiana .....	143
7) Cláusula compromisoria .....	143
IX. Tipología contractual .....	143
1) Contrato de obra pública .....	144
a) Noción .....	144
b) Forma de pago .....	144
c) Trámite .....	145
2) Contrato de consultoría .....	145
a) Concepto .....	145
b) Procedimiento .....	145
3) Contratos de suministro .....	145

	PÁG.
4) Compraventa de bienes muebles .....	146
a) Objeto .....	146
b) Procedimiento .....	146
5) Contratos de arrendamiento .....	146
a) Definición .....	146
b) Trámite .....	146
6) Contrato de prestación de servicios .....	146
a) Definición .....	146
b) Clases .....	147
c) Contratos de asistencia técnica .....	147
d) Remuneración a las personas naturales .....	147
7) Donación .....	147
a) Concepto .....	147
b) Donación de bienes muebles .....	147
8) Contratos sobre bienes ocultos .....	148
9) Contratos de concesión de servicios de telecomunicaciones ..	148
a) Naturaleza .....	148
b) Objeto .....	148
c) Modalidad .....	148
10) Contratos de conducción de correos .....	148
a) Objeto .....	148
b) Carácter del contratista .....	148
11) Contrato de seguro .....	149
a) Finalidad .....	149
b) Forma de contratación .....	149
c) Preferencias a compañías estatales .....	149
X. Control fiscal sobre los contratos de la administración .....	149
1) Noción de control fiscal .....	149
2) Clases de controles .....	149
3) El control posterior a la contratación .....	150
4) Reglamentación del control posterior .....	151
5) El juicio fiscal de cuentas .....	152

## CAPÍTULO IX

### LOS CONTROLES DE LA ADMINISTRACIÓN

I. Sistema de controles .....	153
II. El control de la legalidad .....	153
1) Noción de principio de la legalidad .....	153
2) Instituciones aseguradoras del principio .....	154
a) La jurisdicción constitucional .....	154
b) La jurisdicción contencioso-administrativa .....	156

III. El control político .....	156
1) Control legislativo .....	156
2) Control de opinión pública .....	158
a) Definición .....	158
b) Control de opinión y libertades públicas .....	158
c) Derecho a la información y opinión pública .....	158
IV. El control fiscal .....	159
1) Finalidad .....	159
2) Noción de gestión fiscal .....	160
3) La vigilancia de la gestión fiscal .....	160
4) El contralor general de la república .....	160
a) Elección .....	160
b) Calidades .....	160
c) Atribuciones del contralor .....	161
5) Clasificación del control fiscal .....	161
6) Entidades sujetas al control fiscal .....	161
7) Organización administrativa de la Contraloría .....	163
8) Nuevas orientaciones del control fiscal .....	164
V. EL control del ministerio público .....	164
1) Ideas generales .....	164
2) Definiciones .....	164
3) Funciones del ministerio público .....	165
4) Funcionarios del ministerio público .....	166
5) Procurador General de la Nación .....	167
a) Elección .....	167
b) Calidades .....	167
c) Funciones .....	167
6) Organización de la Procuraduría General de la Nación .....	167
VI. Controles administrativos .....	167
1) Noción .....	167
2) Control jerárquico .....	168
3) Control de tutela .....	168
4) Control presupuestal .....	169
VII. El Consejo de Estado y los controles .....	170