

LIBARDO RODRÍGUEZ R.

Doctor en derecho y ciencias políticas de la Universidad Nacional de Colombia,  
y en derecho administrativo de la Universidad de París II.  
Profesor de derecho administrativo. Consejero de Estado.

# DERECHO ADMINISTRATIVO

GENERAL Y COLOMBIANO

*Décima edición,  
aumentada y actualizada*



**EDITORIAL TEMIS S. A.**  
**Santa Fe de Bogotá - Colombia**  
1998

# ÍNDICE GENERAL

## INTRODUCCIÓN GENERAL

PÁG.

1. Importancia del derecho administrativo.....	1
2. Relación del derecho administrativo colombiano con el de otros países.....	2
3. Contenido del derecho administrativo.....	3
4. Plan de la obra.....	5
5. Bibliografía general.....	5
A. Obras generales.....	6
B. Revistas.....	8
C. Jurisprudencia.....	8
D. Textos legales y documentos oficiales.....	8

## CAPÍTULO PRELIMINAR

### ASPECTOS FUNDAMENTALES RELATIVOS AL DERECHO ADMINISTRATIVO

6. Contenido del capítulo.....	10
--------------------------------	----

#### *Sec. I. Noción de derecho administrativo*

##### *I. La administración*

7. A) Conceptos generales.....	10
8.    1. Sentido material o funcional.....	10
9.    2. Sentido orgánico.....	10
10. B) Concepto especial técnico-jurídico.....	11
11.    1. Diferencias con la administración privada.....	11
12.    2. Noción de administración pública.....	12
13.        a) Desde el punto de vista material o funcional.....	12
14.        b) Desde el punto de vista orgánico.....	12
15.        c) Relación entre las dos nociones.....	12

##### *II. El derecho administrativo*

16. Administración y derecho.....	13
17. A) La administración no sometida al derecho.....	13
18. B) La administración sometida al derecho.....	14
19.    1. La administración sometida al mismo derecho de los particulares.....	14

20.	2. La administración sometida a un derecho especial llamado de- recho administrativo.....	15
21.	Autonomía y originalidad del derecho administrativo.....	15
22.	El derecho administrativo frente a las ramas del poder público diferen- tes de la administración.....	16
23.	El derecho administrativo y los particulares.....	17
24.	Definición.....	18

*Sec. II. Origen y estado actual del derecho administrativo*

*I. En Francia*

25.	A) Época de la monarquía.....	18
26.	B) Época de la Revolución francesa.....	18
27.	C) Evolución posterior.....	20
28.	I <sup>a</sup> ) El derecho administrativo definido por la noción de "poder públi- co".....	21
29.	2 <sup>a</sup> ) El derecho administrativo definido por la noción de "servicio pú- blico".....	22
30.	3 <sup>a</sup> ) Crisis de la noción de servicio público y búsqueda de nuevos cri- terios.....	23

*II. En Colombia*

31.	A) Adopción del ejemplo francés.....	24
32.	B) El siglo XIX.....	25
33.	C) La Constitución de 1886.....	25
34.	D) El siglo XX.....	25

*Sec. III. Relaciones del derecho administrativo  
con otras ramas del derecho*

35.	A) Con el derecho constitucional.....	27
36.	B) Con el derecho internacional.....	27
37.	C) Con el derecho civil.....	28
38.	D) Con el derecho comercial.....	28
39.	E) Con el derecho laboral.....	28
40.	F) Con el derecho penal.....	28
41.	G) Con el derecho procesal.....	29

*Sec. IV. Fuentes del derecho administrativo*

*I. La ley*

42.	El derecho administrativo colombiano es legislado.....	30
43.	A) La Constitución Política.....	30

44. B) Los actos del Congreso.....	30
45. C) Los decretos del presidente de la república.....	30
46. D) Los actos de las demás autoridades administrativas.....	31

II. *La jurisprudencia*

47. A) En el derecho administrativo francés.....	31
48. B) En el derecho administrativo colombiano.....	31

III. *La doctrina*

49. Importancia relativa.....	32
-------------------------------	----

PARTE PRIMERA

LA ADMINISTRACIÓN

50. Presentación y plan.....	33
------------------------------	----

TÍTULO PRIMERO

LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

51. Ideas generales.....	35
--------------------------	----

CAPÍTULO I

FUNDAMENTOS DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

52. Explicación inicial.....	37
------------------------------	----

Sec. I. *Las personas jurídicas públicas*

53. A) Noción de persona.....	37
54. B) Clases de personas.....	37
55. C) Las personas en el derecho administrativo.....	38
56. D) Personas jurídicas privadas y públicas.....	38
57. E) Enumeración de las personas jurídicas públicas en Colombia.....	39

C.

Sec. II. *Relaciones entre las autoridades nacionales  
y las autoridades locales*

58. Presentación del problema.....	40
------------------------------------	----

I. *El Estado federal*

59. A) Noción y ejemplos.....	41
-------------------------------	----

60. B) Características.....	41
-----------------------------	----

## II. *El Estado unitario*

61. Woción y ejemplos.....	42
62. JUy La centralización.....	43
63. 'B1 La desconcentración.....	43
64. 1. Desconcentración territorial y simplemente jerárquica.....	44
65. "2. Desconcentración por delegación y por adscripción.....	45
66. \C/La descentralización.....	45
67. Descentralización administrativa.....	46
68. 1. Descentralización territorial.....	46
a) Noción y fundamentos.....	46
69.      b) Elementos.....	46
70. 2. Descentralización especializada o por servicios.....	47
a) Noción y fundamentos.....	47
71 /      b) Elementos.....	48
72. D) Centralización política y descentralización administrativa.....	49
73. 1. Fundamento y noción.....	49
74/~* 2. Expresión práctica.....	49
75> Controles en los sistemas de centralización y descentralización.....	50
76. 1. Control jerárquico.....	50
a) Noción.....	50
77.      b) Procedimientos de control jerárquico.....	51
78.          1) Control sobre las personas de los funcionarios.....	51
79.          2) Control sobre los actos de los funcionarios.....	51
80. 2. Control de tutela.....	51
a) Noción.....	51
81.      b) Las autoridades de tutela.....	51
82.      c) Procedimientos de tutela.....	52
83.          1) Control sobre las personas de los funcionarios.....	52
84.          2) Control sobre los actos o la actividad de las entidades des- centralizadas.....	52

## CAPÍTULO II

### LA ADMINISTRACIÓN NACIONAL

85. Esquema general.....	55
--------------------------	----

#### Sec. I. *Los organismos principales*

86. Enumeración.....	56
----------------------	----

#### I. *Presidencia de la República*

87. A) Organización.....	57
--------------------------	----

88.	B)	Preeminencia del presidente de la república.....	57
89.	C)	Funciones del presidente de la república.....	57
90.	1.	Funciones como jefe de Estado, jefe del gobierno y suprema auto- ridad administrativa.....	58
91.	2.	Funciones en relación con el Congreso.....	60
92.	3.	Funciones en relación con la rama judicial.....	60
93.	4.	Clasificación de las funciones administrativas del presidente . . . .	60
94.	a)	Ejecutar las leyes.....	60
95.	b)	Ejercer la potestad reglamentaria.....	62
96.	c)	Conservar el orden público.....	62
97.	d)	Nombrar funcionarios.....	63
98.	e)	Organizar la vida administrativa.....	64
99.	5.	Otra posible clasificación de las funciones del presidente . . . . .	64
100.	a)	Funciones legislativas.....	65
101.	b)	Funciones administrativas.....	65
102.	D)	La vicepresidencia de la república.....	65

II. *Los ministerios*

103.	A)	Concepto e importancia.....	66
104.	B)	Diferentes ministerios.....	66
105.	C)	Organización.....	67
106.	1.	Unidades directivas.....	67
107.	2.	Unidades de asesoría o coordinación.....	67
108.	3.	Unidades operativas o ejecutoras.....	68
109.	4.	Unidades para el estudio o decisión de asuntos especiales . . . . .	68
110.	5.	Modelo de organigrama.....	68
111.	D)	Funciones.....	70
112.	1.	Funciones de los ministerios.....	70
113.	a)	Generales.....	70
114.	b)	Específicas.....	70
115.	2.	Funciones de los ministros.....	71
116.	a)	Políticas.....	71
117.	b)	Administrativas.....	71
118.	1)	Generales.....	71
119.	2)	Específicas.....	72
120.	3)	Otra clasificación.....	72

III. *Los departamentos administrativos*

121.	A)	Origen, concepto e importancia.....	73
122.	B)	Enumeración de los departamentos administrativos.....	74
123.	C)	Organización.....	74
124.	D)	Funciones.....	74
125.	1.	Funciones de los departamentos administrativos.....	74
126.	2.	Funciones de los directores.....	75

Sec. II. *Los organismos adscritos*

PÁG.

127. Enumeración.....	75
-----------------------	----

*I. Las superintendencias*

128. A) Concepto.....	75
129. B) Enumeración de las superintendencias.....	75
130. C) Organización.....	76
131. D) Funciones.....	76

*II. Los establecimientos públicos*

132. Ideas generales.....	77
133. A) Noción de establecimiento público.....	78
134. 1. Evolución.....	78
135. a) En Francia.....	78
136. b) En Colombia.....	79
137. 2. Definición.....	81
138. 3. Elementos de la noción.....	81
139. a) Creación o autorización legal.....	81
140. b) Atribución de funciones administrativas.....	81
141. c) Personería jurídica.....	82
142. d) Autonomía administrativa.....	82
143. e) Patrimonio público y autonomía financiera.....	84
144. f) Control por parte del poder central.....	85
145. g) Aplicación del derecho público.....	85
146. B) Organización de los establecimientos públicos.....	86
147. 1. Dirección.....	86
148. a) Junta o consejo directivo.....	86
149. b) Gerente, director o presidente.....	< 87
150. 2. Otras unidades de estructura interna.....	87
151. 3. Organización regional.....	88
152. 4. Modelo de organigrama.....	88
153. C) Funciones de los establecimientos públicos.....	88
154. 1. Funciones de la junta o consejo directivo.....	88
155. 2. Funciones de los gerentes, directores o presidentes.....	90
156. 3. Delegación de funciones.....	90
157. D) Proliferación de establecimientos públicos.....	90
158. 1. Fundamentos de la proliferación.....	91
159. 2. Críticas a la proliferación.....	91
160. 3. Diversas modalidades de establecimientos públicos.....	92
161. a) Grupo genérico de establecimientos públicos.....	92
162. b) Establecimientos públicos educativos.....	92

PAO.

163.	c) Fondos.....	93
164.	d) Fundaciones o instituciones de utilidad común creadas por la ley o con autorización de esta.....	93

Sec. III. *Los organismos vinculados*

165.	Enumeración y explicación previa.....	93
------	---------------------------------------	----

*I. Las empresas industriales y comerciales del Estado*

166.	A) Noción de empresa industrial y comercial del Estado.....	94
167.	1. Definición y ejemplos.....	94
168.	2. Elementos de la noción.....	94
169.	a) Creación o autorización legal.....	94
170.	b) Atribución de funciones industriales o comerciales.....	94
171.	c) Personería jurídica.....	95
172.	d) Autonomía administrativa.....	95
173.	e) Capital público y autonomía financiera.....	96
174.	f) Control por parte del poder central.....	96
175.	g) Aplicación del derecho privado.....	97
176.	B) Organización de las empresas.....	98
177.	C) Funciones de la empresa.....	98

*II. Las sociedades de economía mixta*

178.	A) Noción de sociedad de economía mixta.....	98
179.	1. Definición y ejemplos.....	99
180.	2. Elementos de la noción.....	99
181.	a) Creación o autorización legal y contractual.....	99
182.	b) Atribución de funciones industriales o comerciales.....	99
183.	c) Personería jurídica.....	100
184.	d) Autonomía administrativa.....	100
185.	e) Capital público y privado.....	100
186.	f) Control por parte del poder central.....	102
187.	g) Aplicación del derecho privado.....	103
188.	B) Organización de las sociedades de economía mixta.....	104
189.	C) Funciones de las sociedades de economía mixta.....	105

Sec. IV. *Las entidades descentralizadas indirectas*

190.	Nociones generales.....	106
191.	A) Sociedades de economía mixta indirectas.....	108
192.	B) Sociedades entre entidades públicas.....	109
193.	C) Asociaciones o corporaciones de participación mixta.....	109
194.	D) Asociaciones entre entidades públicas.....	109
195.	E) Fundaciones de participación mixta.....	110
196.	F) Fundaciones de capital público.....	110

Sec. V. *Las entidades de carácter especial*

	PÁG.
197. Explicación inicial.....	111
198. A) Las unidades administrativas especiales.....	111
199. B) Las instituciones financieras nacionalizadas.....	112
200. C) El Fondo de Garantías de Instituciones Financieras.....	112
201. D) El Banco de la República.....	113
202. E) El Consejo Nacional de Televisión.....	113
203. F) Las corporaciones autónomas regionales.....	113
204. G) Los entes universitarios autónomos.....	114
205. H) Las empresas oficiales y mixtas de servicios públicos.....	114
206. I) Las entidades públicas de seguridad social.....	115

## CAPÍTULO III

## LA ADMINISTRACIÓN SECCIONAL Y LOCAL

207. Esquema general.....	116
208. Aspectos generales.....	116

Sec. I. *Los departamentos \**I. Nociones generales*

209. A) Normas aplicables.....	117
210. B) Creación.....	117
211. C) Funciones.....	118
212. D) Bienes departamentales.....	118
213. E) Organización.....	119

*II. La asamblea departamental*

214. A) Integración.....	120
215. B) Funciones.....	120

*III. El gobernador*

<del>216. A) Elección y calidad.....</del>	<del>122</del>
<del>217. B) Funciones.....</del>	<del>122</del>

Sec. II. *Las regiones*

218. A) Comentarios generales.....	124
------------------------------------	-----

Sec. III. *Los municipios*

*I. Nociones generales*

PÁG.

219.	A) Normas aplicables y definición.....	124
220.	B) Creación.....	124
221.	C) Funciones.....	125
222.	D) Organización.....	127
223.	1. Órganos principales.....	127
224.	2. La personería municipal.....	127
225.	3. La contraloría municipal.....	127
226.	4. Las comunas, corregimientos, juntas administradoras locales y co- rregidores.....	128
227.	5. Las inspecciones de policía.....	128
228.	E) Diversas categorías de municipios.....	128

*II. El concejo municipal*

229.	A) Integración.....	129
230.	B) Funciones.....	130

*III. El alcalde*

231.	Régimen constitucional y legal.....	131
232.	1. Elección.....	131
233.	2. Calidades.....	131
234.	3. Posesión.....	131
235.	4. Inhabilidades.....	131
236.	5. Incompatibilidades.....	132
237.	6. Prohibiciones.....	133
238.	7. Faltas absolutas y temporales.....	133
239.	8. Causales de destitución.....	134
240.	9. Causales de suspensión.....	134
241.	10. Revocatoria del mandato.....	135
242.	11. Formas de llenar las faltas del alcalde.....	135
243.	12. Revisión de los actos de los alcaldes.....	135
244.	13. Régimen laboral de los alcaldes.....	136
245.	14. Funciones de los alcaldes.....	136

Sec. IV. *Las provincias*

246.	Aspectos generales.....	137
------	-------------------------	-----

Sec. V. *Los distritos*

247.	Enumeración.....	137
------	------------------	-----

248.	A) El Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá.....	138
249.	1. Evolución histórica.....	138
250.	2. Régimen actual.....	139
251.	3. Organización.....	140
252.	4. El concejo distrital.....	140
253.	5. El alcalde mayor.....	142
254.	6. Otras dependencias distritales.....	144
255.	B) El Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, el Distrito Cultural e Histórico de Santa Marta y el Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla.....	144

*Sec. VI. Las áreas metropolitanas*

256.	A) Nociones generales.....	145
257.	B) Creación.....	146
258.	C) Organización.....	147
259.	D) Funciones.....	148
260.	Régimen patrimonial.....	151

*Sec. VII. Las asociaciones de municipios*

261.	A) Aspectos generales.....	151
262.	B) Conformación y funcionamiento.....	152
263.	C) Organización.....	153

*Sec. VIII. Los territorios indígenas*

264.	Aspectos generales.....	153
------	-------------------------	-----

*Sec. IX. Las entidades descentralizadas locales*

265.	Comentarios generales.....	154
------	----------------------------	-----

TÍTULO SEGUNDO

LOS MEDIOS DE ACCIÓN  
DE LA ADMINISTRACIÓN

266.	Presentación.....	157
------	-------------------	-----

CAPÍTULO I

LA FUNCIÓN PÚBLICA

267.	Introducción.....	159
------	-------------------	-----

Sec. I. *Nociones generales*

PÁG.

268. Fundamento del régimen de la función pública.....	159
269. Evolución del régimen de la función pública en Colombia.....	160
270. A) El régimen tradicional.....	160
271. B) La distinción de las diversas clases de empleados.....	160
272. C) La carrera administrativa.....	161

Sec. II. *Las diversas vinculaciones  
con el Estado*

273. Enunciado.....	163
---------------------	-----

*I. Los servidores públicos*

274. Diversas clases de servidores y de regímenes jurídicos.....	163
275. A) Empleados públicos.....	165
276. B) Trabajadores oficiales.....	165
277. C) Anotación especial.....	167

*II. Otras clases de vinculaciones*

278. A) Los contratistas de la administración.....	167
279. B) Los miembros de juntas, consejos o comisiones.....	168
280. C) Los auxiliares de la administración.....	168
281. D) Los supernumerarios.....	168

Sec. III. *El régimen jurídico de los empleados públicos*

282. Presentación.....	168
283. A) El ingreso al servicio.....	169
284. B) La permanencia en el servicio.....	170
285. C) El retiro del servicio.....	171
286. D) Régimen prestacional.....	171

## CAPÍTULO II

## EL PATRIMONIO PÚBLICO

287. Introducción.....	172
------------------------	-----

Sec. I. *Nociones generales*

288. Conceptos básicos del patrimonio público.....	172
289. A) El dominio eminente.....	173
290. B) El dominio público.....	173
291. C) El dominio privado del Estado.....	175

Sec. II. *El patrimonio público en Colombia*

	PÁG.
292. Clases de bienes.....	175
<i>I. El territorio</i>	
293. A) Fundamento legal.....	175
294. B) Noción.....	175
295. C) Régimen jurídico.....	176
<i>II. Los bienes de uso público</i>	
296. A) Fundamento legal.....	177
297. B) Noción.....	177
298. C) Principales bienes de uso público.....	178
299. D) Régimen jurídico.....	180
<i>III. Los bienes fiscales</i>	
300. A) Fundamento legal.....	180
301. B) Noción.....	181
302. C) Principales bienes fiscales.....	181
303. D) Régimen jurídico.....	182

## PARTE SEGUNDA

## LA ACTIVIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN

## NOCIONES PREVIAS

304. A) Mecanismos jurídicos de actuación de la administración.....	187
305. 1. Los actos administrativos.....	187
306. 2. Los hechos administrativos.....	188
307. 3. Las operaciones administrativas.....	188
308. 4. Las vías de hecho.....	188
309. 5. Las omisiones administrativas.....	189
310. Posición del Código Contencioso Administrativo.....	190
311. B) Plan a desarrollar.....	190

## TÍTULO PRIMERO

## ACTOS DE LA ADMINISTRACIÓN

312. Ideas generales y plan.....	191
----------------------------------	-----

CAPÍTULO I

TEORÍA GENERAL DEL ACTO ADMINISTRATIVO  
Y DE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA

PÁG

313. Introducción.....	193
------------------------	-----

Sec. I. *Criterios posibles para calificar las funciones y los actos*

314. Enunciado.....	193
---------------------	-----

I. *Criterios clásicos*

315. A) Punto de vista orgánico o formal.....	193
316. B) Punto de vista material.....	194

II. *Otros criterios*

317. A) Punto de vista funcional o jurisdiccional.....	195
318. B) Punto de vista jerárquico.....	197

Sec. II. *Aplicación de los criterios  
en el derecho colombiano*

319. A) Aplicación del punto de vista orgánico o formal.....	199
320. B) Aplicación del punto de vista material.....	200
321. C) Aplicación del punto de vista funcional o jurisdiccional.....	201
322. D) Aplicación del punto de vista jerárquico.....	205
323. Conclusión del capítulo.....	206

CAPÍTULO II

CLASIFICACIÓN DE LOS ACTOS  
DE LA ADMINISTRACIÓN

324. Diferentes clasificaciones.....	207
325. A) Desde el punto de vista del poder utilizado para su expedición.....	207
326. B) Desde el punto de vista de la vinculación con el servicio público.....	207
327. C) Desde el punto de vista del contenido.....	208
328. D) Desde el punto de vista de las voluntades que intervienen en su elaboración.....	209
329. E) Desde el punto de vista de la mayor o menor amplitud de la competencia.....	209
330. F) Desde el punto de vista del procedimiento.....	209
331. G) Desde el punto de vista del ámbito de aplicación.....	210
332. H) Desde el punto de vista de su relación con la decisión.....	210
333. I) Desde el punto de vista de la jerarquía.....	210

## CAPÍTULO III

## EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD

PÁG.

334. Noción e ideas generales.....	212
------------------------------------	-----

*Sec. I. Las fuentes de la legalidad y su jerarquía*

335. A) Consagración de la jerarquía.....	212
336. B) La jerarquía normativa en el derecho colombiano.....	213
337. C) Precisiones.....	213

*Sec. II. El control de la legalidad*

338. Justificación del control.....	215
339. Causales de ilegalidad.....	216
340. A) Incompetencia.....	216
341. B) Vicios de forma y procedimiento.....	216
342. C) Desvío o desviación de poder.....	217
343. D) Ilegalidad en cuanto al objeto.....	218
344. E) Falsa motivación.....	219
345. Mecanismos de control.....	220

*I. Vía gubernativa*

346. A) Concepto y normas aplicables.....	220
347. B) Observaciones generales.....	220
348. C) Procedimiento de la vía gubernativa.....	221
349. 1. Recursos.....	221
350. 2. Agotamiento de la vía gubernativa.....	221

*II. Vía jurisdiccional o vía de acción*

351. A) Concepto.....	222
352. B) Acciones que proceden.....	222
353. 1. Acción de nulidad.....	223
354. 2. Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.....	224
355. 3. Acción de reparación directa.....	225
356. 4. Acciones contractuales.....	225
357. 5. Acción de definición de competencias administrativas.....	226
358. 6. Otras acciones.....	226

*III. Vía de excepción*

359. A) Presunción de legalidad.....	226
360. B) Justificación y concepto de la vía de excepción.....	227

361.	C) Fundamento legal.....	227
362.	D) Características.....	227
363.	1. No tiene un procedimiento especial.....	228
364.	2. Puede darse dentro de un procedimiento jurisdiccional o administrativo.....	228
365.	3. Puede aplicarse de oficio o a solicitud de parte.....	229
366.	4. Solo produce efectos relativos.....	229
367.	5. Puede aplicarse en cualquier tiempo.....	229

IV. *Revocación directa de los actos administrativos*

368.	A) Concepto.....	229
369.	B) Causales de revocación.....	230
370.	C) Funcionario competente.....	230
371.	D) Actos revocables.....	230
372.	E) Procedimiento de revocación.....	231
373.	F) Características.....	231

CAPÍTULO IV

LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS UNILATERALES

374.	Ideas generales.....	233
------	----------------------	-----

Sec. I. *Etapas del acto administrativo unilateral*

375.	Enunciado.....	233
------	----------------	-----

I. *Nacimiento del acto administrativo*

376.	Requisitos para el nacimiento del acto.....	233
377.	A) La competencia.....	234
378.	1. La competencia "ratione materiae".....	234
379.	2. La competencia "ratione loci".....	234
380.	3. La competencia "ratione temporis".....	234
381.	Delegación de competencia.....	235
382.	B) Los procedimientos.....	235
383.	1. Procedimiento para la expedición de actos como conclusión de actuaciones administrativas iniciadas de oficio.....	236
384.	2. Procedimiento para la expedición de actos como conclusión del derecho de petición.....	236
385.	3. Procedimientos contradictorios.....	238
386.	4. Procedimientos de publicidad.....	239
387.	5. Procedimientos consultivos.....	242

	PÁG.
388. a) Consulta facultativa.....	242
389. b) Consulta obligatoria no imperativa.....	242
390. c) Consulta obligatoria imperativa.....	243
391. C) Las formalidades.....	243
392. 1. Concepción amplia del derecho colombiano.....	243
393. 2. Forma tradicional de presentación de los actos.....	243
<i>II. Efectos del acto administrativo unilateral</i>	
394. A) Efecto general.....	244
395. B) La modificación unilateral del ordenamiento jurídico.....	244
396. C) El privilegio de la decisión previa.....	245
397. D) La ejecución de oficio.....	245
<i>III. Desaparición del acto administrativo unilateral</i>	
398. A) Desaparición por causales emanadas de la voluntad de la administración.....	246
399. B) Desaparición por causales extrañas a la voluntad de la administración.....	246
<i>Sec. II. Principales actos de las autoridades administrativas</i>	
400. Clases de actos.....	247
<i>A) Actos de carácter legislativo</i>	
401. Ideas generales.....	248
<i>I. Actos legislativos dictados en caso de crisis</i>	
402. Enunciado.....	248
403. A) Decretos legislativos de estado de guerra exterior.....	249
404. 1. Decretos de declaración del estado de guerra exterior y de restablecimiento de la normatividad.....	249
405. a) Condiciones de expedición.....	249
406. b) Control.....	250
407. c) Naturaleza jurídica.....	252
408. 2. Decretos dictados durante el estado de guerra exterior.....	254
409. a) Condiciones de expedición.....	254
410. b) Control.....	255
411. c) Naturaleza jurídica.....	256
412. B) Decretos legislativos de estado de conmoción interior.....	257
413. 1. Decretos de declaración, de prórroga y de levantamiento del estado de conmoción interior.....	257
414. a) Condiciones de expedición.....	257

415.	b) Control.....	259
416.	c) Naturaleza jurídica.....	259
417.	2. Decretos dictados durante el estado de conmoción interior.....	260
418.	a) Condiciones de expedición.....	260
419.	b) Control.....	261
420.	c) Naturaleza jurídica.....	262
421.	C) Decretos legislativos de estado de emergencia.....	262
422.	1. Decretos de declaración del estado de emergencia.....	262
423.	a) Condiciones de expedición.....	263
424.	b) Control.....	263
425.	c) Naturaleza jurídica.....	265
426.	2. Decretos dictados durante el estado de emergencia.....	265
427.	a) Condiciones de expedición.....	265
428.	b) Control.....	266
429.	c) Naturaleza jurídica.....	267

*II. Actos legislativos dictados  
independientemente de la crisis*

430.	Enunciado.....	267
431.	A) Decretos-leyes o decretos extraordinarios.....	268
432.	1. Fundamento práctico y jurídico de los decretos-leyes.....	268
433.	2. Condiciones de expedición.....	269
434.	3. Control.....	270
435.	4. Naturaleza jurídica.....	271
436.	B) Decretos de planeación o planificación.....	272
437.	1. Condiciones de expedición.....	273
438.	2. Control.....	274
439.	3. Naturaleza jurídica.....	274

B) Actos de carácter administrativo

440.	Ideas generales.....	275
------	----------------------	-----

*I. Actos administrativos nacionales*

441.	Enunciado.....	275
442.	A) Decretos constitucionales.....	275
443.	1. Reparto de competencias entre el legislativo y el ejecutivo.....	276
444.	2. Las condiciones de expedición.....	279
445.	3. Control.....	280
446.	4. Naturaleza jurídica.....	281
447.	B) Decretos reglamentarios y ejecutivos de la ley.....	283
448.	1. Condiciones de expedición.....	284
449.	2. Control.....	288

450.	3. Naturaleza jurídica.....	289
451.	C) Actos de las autoridades administrativas nacionales diferentes del presidente de la república.....	290
452.	1. Condiciones de expedición.....	290
453.	2. Control.....	291
454.	3. Naturaleza jurídica.....	294

#### II. *Actos administrativos seccionales y locales*

455.	Enunciado.....	295
456.	A) Actos de las autoridades departamentales.....	296
457.	1. Actos de las asambleas departamentales.....	296
458.	a) Condiciones de expedición.....	296
459.	b) Control.....	297
460.	c) Naturaleza jurídica.....	298
461.	2. Actos de los gobernadores.....	299
462.	a) Condiciones de expedición.....	299
463.	b) Control.....	300
464.	c) Naturaleza jurídica.....	301
465.	B) Actos de las autoridades municipales.....	302
466.	1. Actos de los concejos municipales.....	302
467.	a) Condiciones de expedición.....	302
468.	b) Control.....	304
469.	c) Naturaleza jurídica.....	305
470.	2. Actos de los alcaldes.....	305
471.	a) Condiciones de expedición.....	305
472.	b) Control.....	306
473.	c) Naturaleza jurídica.....	307

### TÍTULO SEGUNDO

#### LOS CONTRATOS ESTATALES

474.	Ideas generales.....	309
------	----------------------	-----

#### CAPÍTULO I

#### LA NOCIÓN DE CONTRATO ADMINISTRATIVO

475.	Introducción.....	311
------	-------------------	-----

#### Sec. I. *Criterios tradicionales de distinción*

476.	Enunciado.....	311
------	----------------	-----

477.	A) Criterio legal.....	311
478.	B) Criterio de la jurisprudencia.....	312
479.	1. Partes del contrato.....	312
480.	2. Objeto del contrato.....	312
481.	3. Cláusulas del contrato.....	312
482.	C) Conclusión.....	313

*Sec. II. Aplicación de los criterios en Colombia*

483.	A) Evolución del problema.....	313
484.	B) Solución actual.....	316
485.	C) Análisis de la solución colombiana.....	316
486.	D) Los contratos estatales son contratos administrativos.....	318

CAPÍTULO II

RÉGIMEN LEGAL DE LOS CONTRATOS ESTATALES

487.	Introducción.....	321
------	-------------------	-----

*Sec. I. Campo de aplicación del estatuto*

488.	A) Desde el punto de vista de los sujetos.....	322
489.	1. Aplicación a las entidades públicas o estatales.....	322
490.	2. Aplicación a las personas privadas.....	323
491.	a) Capacidad contractual.....	323
492.	b) Inhabilidades e incompatibilidades.....	325
493.	c) Excepciones a las inhabilidades e incompatibilidades.....	326
494.	d) Consecuencias de las inhabilidades e incompatibilidades.....	327
495.	B) Desde el punto de vista del objeto.....	327

*Sec. II. Principios de la contratación estatal*

496.	Enumeración y comentarios generales.....	327
497.	A) Principio de transparencia.....	328
498.	B) Principio de economía.....	330
499.	C) Principio de responsabilidad.....	332
500.	D) Principio de la ecuación contractual o del equilibrio económico financiero del contrato.....	333
501.	1. El incumplimiento del contrato.....	333
502.	2. La teoría del hecho del príncipe.....	333
503.	3. La teoría de la imprevisión.....	334
504.	4. Las sujeciones materiales imprevistas.....	334
505.	E) Principio de interpretación de la contratación estatal.....	334
506.	F) Principio de la selección objetiva.....	334

Sec. III. *Celebración de los contratos*

	PÁG.
507. Requisitos para la celebración, perfeccionamiento y ejecución.....	335
508. A) Autorización legal.....	336
509. B) Registro previo de los proponentes.....	336
510. C) Selección o escogencia del contratista.....	338
511.     1. Licitación.....	338
512.     2. Concurso.....	341
513.     3. Contratación directa.....	341
514. D) Escrito del contrato.....	342
515. E) Firma del contrato.....	343
516. F) Constitución y aprobación de la garantía.....	344
517. G) Disponibilidad y registro presupuestal.....	344
518. H) Publicidad del contrato.....	345

Sec. IV. *Contenido de los contratos*

519. Reglas generales.....	345
520. A) Cláusulas comunes.....	345
521. B) Cláusulas especiales.....	346
522.     1. Cláusula de interpretación unilateral.....	346
523.     2. Cláusula de modificación unilateral.....	347
524.     3. Cláusula de terminación unilateral.....	347
525.     4. Cláusula de sometimiento a las leyes nacionales.....	348
526.     5. Cláusula de caducidad.....	349
527.     6. Cláusula de reversión.....	350

Sec. V. *Derechos y deberes de las partes  
en la contratación estatal*

528. A) Fines de la contratación estatal.....	350
529. B) Derechos y deberes de las entidades estatales.....	350
530. C) Derechos y deberes de los contratistas.....	351

Sec. VI. *Nulidad de los contratos*

531. A) Concepto.....	352
532. B) Causales de nulidad absoluta.....	353
533. C) Causales de nulidad relativa.....	353
534. D) Nulidad parcial.....	354
535. E) Efectos de la nulidad.....	354

Sec. VII. *Responsabilidad contractual*

536. A) Responsabilidad de las entidades.....	354
537. B) Responsabilidad de los servidores públicos.....	355

538. C) Responsabilidad de los contratistas.....356  
 539. D) Responsabilidad de los consultores, interventores y asesores..... 358

Sec. VIII. *Liquidación de los contratos*

540. A) Noción.....358  
 541. B) Procedencia de la liquidación.....358  
 542. C) Procedimiento normal y contenido de la liquidación..... 358  
 543. D) Liquidación unilateral.....359

Sec. IX. *Control de la gestión contractual*

544. A) Control por parte del ministerio público..... 359  
 545. B) Control por parte de la Fiscalía General de la Nación ..... 359  
 546. C) Control fiscal.....359  
 547. D) Control ciudadano.....360

Sec. X. *Solución de las controversias contractuales*

548. A) Mecanismos de solución directa.....360  
 549. B) Solución judicial de las controversias.....362

Sec. XI. *Normas especiales para algunos contratos*

550. A) Contrato de obra.....363  
 551. B) Contrato de consultoría.....363  
 552. C) Contrato de prestación de servicios.....363  
 553. D) Contrato de concesión.....363  
 554. E) Contratos de encargos fiduciarios y fiducia pública ..... 365  
 555. F) Operaciones de crédito público.....366  
 556. G) Contratos de exploración y explotación de los recursos naturales. . . . 368

TÍTULO TERCERO

LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

557. Ubicación del problema.....369

CAPÍTULO I

ELEMENTOS DE LA RESPONSABILIDAD

558. Enumeración.....371  
 559. A) Actuación de la administración.....371  
 560. B) Daño o perjuicio.....372  
 561. C) Nexos causal.....373

## CAPÍTULO II

RÉGIMEN JURÍDICO  
DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

	PÁG.
562. Presentación.....	374
<i>Sec. I. Evolución histórica de la responsabilidad del Estado</i>	
563. Primera etapa: la irresponsabilidad.....	374
564. Segunda etapa: la responsabilidad.....	374
565. Tercera etapa: la responsabilidad creciente.....	375
<i>Sec. II. Responsabilidad del Estado colombiano</i>	
566. Evolución general.....	376
<i>I. Aplicación del derecho privado</i>	
567. A) Aplicación de la responsabilidad indirecta.....	377
568. B) Aplicación de la responsabilidad directa.....	378
<i>II. Etapa de transición</i>	
569. Explicación general.....	379
<i>III. Aplicación del derecho público</i>	
570. A) En cuanto a la competencia.....	381
571. B) En cuanto al fondo. Responsabilidad por culpa, falta o falla del servicio.....	381
572. C) Responsabilidad por daño antijurídico.....	383

## CAPÍTULO III

CASOS ESPECIALES  
DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

573. Explicación inicial.....	385
<i>Sec. I. Ampliaciones de la responsabilidad administrativa</i>	
574. Enunciado.....	385
575. A) Responsabilidad por daño especial.....	386

576. B) Responsabilidad por riesgo.....	386
577. C) Responsabilidad por trabajos públicos.....	387
578. D) Responsabilidad por expropiación u ocupación de inmuebles en caso de guerra.....	387
579. E) Responsabilidad por almacenaje.....	388
580. F) Responsabilidad por falla presunta del servicio.....	388

*Sec. II. Restricciones a la responsabilidad administrativa*

581. Enunciado.....	389
582. A) Responsabilidad por el hecho de las leyes.....	390
583. B) Responsabilidad por la administración de justicia.....	391

*Sec. III. La responsabilidad de los funcionarios*

584. Planteamiento del problema.....	394
585. Soluciones tradicionales.....	394
586. Crítica a las soluciones anteriores.....	395
587. A) Responsabilidad del funcionario frente a los administrados.....	395
588. B) Acumulación de responsabilidades del funcionario y de la administración.....	396
589. C) Responsabilidad del funcionario frente a la administración.....	397
590. Aplicación de esas soluciones en el derecho colombiano.....	397

TÍTULO CUARTO

LAS PRINCIPALES ACTIVIDADES ADMINISTRATIVAS

591. Plan del título.....	401
---------------------------	-----

CAPÍTULO I

LA POLICÍA ADMINISTRATIVA

592. Introducción.....	403
------------------------	-----

*Sec. I. Noción de policía*

593. Concepto general.....	404
594. A) Policía constitucional.....	404
595. B) Policía legislativa.....	404
596. C) Policía administrativa.....	405
597. D) Policía judicial.....	405

Sec. II. *Policía administrativa propiamente dicha*

	PÁG.
598. A) Definición.....	405
599. B) Elementos que garantiza la policía administrativa.....	406
600.    1. Seguridad pública.....	406
601.    2. Tranquilidad pública.....	406
602.    3. Salubridad pública.....	406
603.    4. Moralidad pública.....	406
604. C) Clases de policía administrativa.....	407
605.    1. Policía administrativa general.....	407
606.    2. Policías administrativas especiales.....	407

Sec. III. *Reglamentación del poder de policía*

607. Normas que reglamentan el poder de policía en Colombia.....	407
608. A) Autoridades de policía administrativa.....	408
609. B) Medidas de policía administrativa.....	409

Sec. IV. *Límites del poder de policía*

610. Ideas generales.....	410
611. A) Extensión normal del poder de policía.....	410
612. B) Extensión excepcional del poder de policía.....	410
613. C) El control del poder de policía.....	411
614.    1. Medios de control.....	411
615.    2. Elementos objeto del control.....	411
616.      a) Control sobre el fin de policía.....	411
617.      b) Control sobre los motivos.....	412

## CAPÍTULO II

## EL SERVICIO PÚBLICO

618. Ideas generales.....	413
---------------------------	-----

Sec. I. *Noción de servicio público*

619. A) Noción tradicional.....	415
620. B) Nociones material o funcional y orgánica o formal de servicio público.....	415
621. C) Elementos de la noción de servicio público.....	416
622.    1. Interés general.....	416
623.    2. Participación de la administración.....	417

Sec. II. *Los modos de gestión o prestación de los servicios públicos*

PÁG.

624. Idea general.....	419
625. A) Gestión por parte de la administración.....	419
626. B) Gestión por parte de los particulares.....	420
627. C) Gestión mixta.....	420

Sec. III. *Clases de servicios públicos*

628. Enunciado.....	421
629. A) Servicios públicos administrativos.....	421
630. B) Servicios públicos industriales y comerciales.....	422

Sec. IV. *Régimen jurídico de los servicios públicos*

631. Nociones generales.....	422
632. A) Principios rectores de los servicios públicos.....	423
633. 1. Principio de la continuidad.....	423
634. 2. Principio de la adaptabilidad.....	423
635. 3. Principio de la neutralidad.....	424
636. 4. Principio de la igualdad frente al servicio público.....	424
637. 5. Principio de la obligación de la administración de hacer funcionar correctamente los servicios públicos.....	424
638. B) Régimen jurídico de los servicios públicos según los diferentes modos de gestión o prestación.....	424
639. 1. Régimen de los actos.....	425
640. 2. Régimen de los contratos.....	425
641. 3. Régimen de personal.....	425
642. 4. Régimen de los bienes.....	427
643. 5. Cuadros-resumen sobre el régimen jurídico de los servicios públicos.....	427
Cuadro No. 1 Prestados por la administración.....	429
Cuadro No. 2 Prestados por la administración.....	431
Cuadro No. 3 Prestados por los particulares.....	434
Cuadro No. 4 De prestación mixta.....	435
Bibliografía.....	437
índice de autores.....	445
índice de disposiciones.....	447
índice de materias.....	453