

**JAIME VIDAL PERDOMO**

Profesor honorario de la Facultad de Derecho  
de la Universidad Nacional de Colombia.



# **DERECHO ADMINISTRATIVO**

*Décima edición actualizada*



**EDITORIAL TEMIS S. A.**  
Santa Fe de Bogotá - Colombia  
1994



# ÍNDICE GENERAL

## CAPÍTULO I

### NOCIONES GENERALES

PÁG.

1. El derecho administrativo vinculado a la noción de administración. Su definición .....	1
2. Relaciones del derecho administrativo con otras disciplinas jurídicas ....	2
3. Relaciones con el derecho privado: el problema de la autonomía del derecho administrativo .....	4
4. El derecho administrativo como reflejo de la evolución del Estado .....	5
5. El derecho administrativo, un derecho de frontera .....	6
6. Complejidad y mutabilidad del derecho administrativo .....	7
Bibliografía .....	9

## CAPÍTULO II

### LAS FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

1. La Constitución .....	11
2. Códigos y leyes .....	12
3. Los decretos del presidente de la República .....	13
A) Los decretos legislativos .....	13
a) Decretos relacionados con el orden público .....	13
b) Decretos relacionados con la emergencia económica, social y ecológica .....	13
B) Los decretos extraordinarios o decretos-leyes .....	14
a) Los decretos extraordinarios como fuente constitucional directa .....	14
b) La teoría general de los decretos extraordinarios .....	15
C) Desaparición de los decretos especiales .....	17
D) Los reglamentos constitucionales .....	17
E) Los decretos reglamentarios .....	19
4. La doctrina como fuente del derecho administrativo .....	21
5. La jurisprudencia .....	22
6. Otras fuentes .....	23
Bibliografía .....	24

## CAPÍTULO III

### TEORÍA DE LA ADMINISTRACIÓN TERRITORIAL: RELACIONES DEL PODER CENTRAL CON LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

1. El federalismo .....	27
-------------------------	----

	PÁG.
A) Existencia de Estados y no de departamentos .....	28
B) La distribución de competencias .....	28
C) La soberanía fiscal y los poderes económicos .....	28
D) El distrito federal o capital .....	29
2. Estado unitario y descentralización administrativa .....	29
A) Una sola soberanía: departamentos y no Estados .....	30
B) Centralización política y descentralización administrativa .....	30
C) Marco legal para lo fiscal .....	31
D) La línea de la autoridad presidencial .....	31
3. La región. El movimiento regional .....	31
A) Regionalización y federalismo .....	32
B) Antecedentes de lo regional en Colombia: las corporaciones autónomas regionales y los Corpes .....	32
C) La región como entidad territorial .....	33
Bibliografía .....	34

#### CAPÍTULO IV

### LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DEL ESTADO Y LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA

1. La teoría de la separación de los poderes y las ramas. Generalidad de la función administrativa .....	37
2. Ramas y órganos del poder público .....	38
3. La rama ejecutiva del poder público .....	39
4. Estructura de la administración y teoría de la organización .....	41
A) Organismos principales y control de tutela .....	41
B) La reforma administrativa de 1992 .....	42
5. Organismos con estatuto propio o régimen legal especial .....	43
A) La posibilidad del régimen especial .....	43
B) Datos del derecho comparado .....	45
6. Los órganos de control .....	45
A) La Contraloría General de la República .....	46
B) La Procuraduría General de la Nación .....	47
C) Las autoridades electorales .....	48
7. La función administrativa .....	48
A) Organización y actividad administrativas .....	49
B) Autoridades administrativas con funciones de otra índole .....	50
C) Modalidades del ejercicio de la función administrativa .....	50
8. Algunas notas sobre la terminología empleada .....	51
Bibliografía .....	52

#### CAPÍTULO V

### DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL. PRINCIPALES ORGANISMOS. DISTINCIÓN ENTRE ENTES ESTATALES Y PERSONAS PRIVADAS

1. Los ministerios y los departamentos administrativos .....	53
--	----

2.	Principios de la organización ministerial .....	55
3.	Las superintendencias .....	56
4.	Los establecimientos públicos .....	57
	A) Servicios especializados .....	58
	B) Autonomía administrativa y control de tutela .....	58
	C) Personalidad jurídica .....	58
	D) Funciones administrativas .....	59
	E) Autonomía financiera .....	59
	F) Régimen jurídico .....	60
	G) Los fondos rotatorios .....	60
	H) Organización interna de los establecimientos públicos .....	61
5.	Las unidades administrativas especiales .....	61
6.	Empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta .....	63
7.	Origen de las empresas y sociedades de economía mixta .....	65
8.	Las entidades descentralizadas indirectas .....	66
9.	El crecimiento del aparato administrativo. Nacionalizaciones y privatizaciones .....	67
	A) Aumento del aparato administrativo .....	67
	B) Privatizaciones y redimensionamiento del Estado .....	68
10.	La distinción entre los entes estatales y las personas jurídicas privadas .....	69
	A) El principio de la participación ciudadana .....	69
	B) Las instituciones de utilidad pública .....	70
	C) Criterios de distinción .....	71
	D) Las cámaras de comercio .....	72
	E) Evolución en la materia .....	72
	F) Las corporaciones o fundaciones de participación mixta .....	73
	Bibliografía .....	74

CAPÍTULO VI

PRINCIPALES AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS  
Y RELACIONES INTERNAS EN LA ADMINISTRACIÓN

1.	El presidente de la República .....	75
	A) La influencia del régimen presidencial en la actividad del presidente .....	76
	B) La noción de gobierno .....	76
	C) El presidente como suprema autoridad administrativa .....	77
	D) Principales funciones del presidente .....	78
	a) Ejecutar las leyes .....	78
	b) Ejercer la potestad reglamentaria .....	79
	c) La conservación del orden público .....	80
	d) El nombramiento de funcionarios .....	80
	e) Organización administrativa nacional .....	81
2.	Los ministros .....	82
	A) Funciones políticas de los ministros .....	82
	B) Funciones como parte del gobierno .....	82

C) Funciones como jefes de la administración en su dependencia .....	82
a) Funciones delegadas por el presidente de la República .....	83
b) Funciones atribuidas directamente por la ley .....	83
c) Funciones o negocios distribuidos por el presidente .....	84
d) Dirigir el ministerio .....	84
e) Colaboración en el ejercicio de la potestad reglamentaria .....	84
f) Representación jurídica de la nación .....	85
g) Ejercicio del poder jerárquico .....	85
h) Director del sector administrativo correspondiente .....	85
3. Los directores de departamentos administrativos .....	85
4. El Consejo de Ministros .....	86
5. Los consejos en la administración nacional .....	87
6. La Junta Directiva del Banco de la República .....	88
7. Teoría de las relaciones internas de la administración .....	89
A) Principio de la supremacía presidencial .....	89
B) Principio de la organización piramidal de las funciones. La teoría de la delegación presidencial .....	90
C) Principio de la atribución legal de funciones .....	91
D) Principio del funcionamiento jerárquico .....	91
E) Principio de la autonomía administrativa y el control de tutela .....	92
Bibliografía .....	93

## CAPÍTULO VII

### LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL. DEPARTAMENTOS, MUNICIPIOS Y OTRAS ENTIDADES

1. Los principios adoptados por la Constitución de 1991 .....	95
A) El replanteamiento del tema .....	95
B) Las principales líneas directrices .....	96
a) Nuevas entidades territoriales .....	96
b) La ley de ordenamiento territorial (Loot) .....	96
c) Derechos de las entidades territoriales .....	98
d) La distribución de competencias .....	99
e) Los recursos departamentales .....	100
f) La destinación fiscal a la deuda social .....	101
2. La organización departamental .....	101
A) Los nuevos departamentos .....	101
B) Los departamentos como entidades territoriales. Su autonomía y personalidad jurídica .....	102
a) Como circunscripción electoral .....	103
b) Como entidad territorial, marco de la descentralización .....	103
c) El departamento en relación con los municipios .....	104
d) Los departamentos como base de la organización regional .....	105

C)	Las autoridades departamentales .....	105
a)	Las asambleas departamentales .....	105
b)	El gobernador .....	106
c)	El contralor departamental. Otros funcionarios .....	108
3.	Las provincias .....	108
4.	El régimen municipal .....	108
A)	Aspectos generales .....	109
B)	Las funciones y la organización municipal general .....	109
C)	El régimen especial del Distrito Capital .....	110
a)	Bogotá como municipio especial .....	111
b)	Las relaciones de Bogotá y Cundinamarca .....	112
c)	La organización interna .....	112
D)	Los distritos y las categorías de municipios .....	113
E)	Las entidades territoriales indígenas .....	113
F)	Las áreas metropolitanas .....	114
G)	Las asociaciones de municipios .....	115
5.	Derecho local .....	116
A)	Ramos del derecho local .....	116
a)	Normas de auto-organización .....	117
b)	Normas impositivas .....	117
c)	Normas sobre contratos .....	117
d)	Normas de policía .....	117
e)	Normas sobre personal y prestaciones sociales .....	118
f)	Normas de procedimiento administrativo .....	118
g)	Normas de urbanismo .....	118
B)	Definición del derecho local .....	118
	Bibliografía .....	119

CAPÍTULO VIII

ACCIÓN ADMINISTRATIVA, FUNCIÓN  
Y ACTOS ADMINISTRATIVOS

1.	La teoría de la intervención del Estado en la economía .....	122
A)	Las bases constitucionales de la intervención económica .....	122
B)	El fomento de la economía nacional .....	124
2.	Modalidades de la acción administrativa .....	125
A)	Recapitulación .....	126
B)	Desconcentración y delegación .....	126
3.	Relaciones jurídicas en la teoría del administrado .....	127
A)	Potestades y relaciones de sujeción .....	127
B)	Situaciones jurídicas de ventaja o de gravamen; derechos y obligaciones .....	128
4.	Criterios para la calificación de la función administrativa .....	129
A)	La función administrativa como la ejecución de la ley .....	129
B)	Los criterios formal y material en la función administrativa .....	130

5. Los actos administrativos .....	132
A) Elementos y tipos de actos .....	132
a) Elementos en la definición del acto administrativo .....	132
b) Elementos en la producción del acto administrativo .....	133
c) Tipos de actos administrativos .....	136
d) Los elementos en la legislación colombiana .....	137
B) Los efectos de los actos administrativos .....	138
C) La fuerza jurídica de los actos administrativos .....	138
a) Presunción de legalidad y ejecutividad .....	138
b) La ejecución de oficio de esas obligaciones .....	139
D) La duración de los actos administrativos .....	140
a) Notificación y publicación de los actos administrativos .....	140
b) La modificación y extinción de los actos administrativos .....	141
c) La revocación de los actos administrativos .....	142
d) Los recursos contra los actos administrativos .....	145
Bibliografía .....	145

## CAPÍTULO IX

### LA POLICÍA ADMINISTRATIVA

1. Noción de policía .....	147
A) Origen de las autorizaciones de policía .....	147
B) Elementos de la noción de poder de policía .....	148
C) Policía administrativa general y policía especial .....	151
D) Policía administrativa y policía judicial .....	151
E) Policía administrativa y servicio público .....	152
2. Autoridades de policía .....	152
3. Medidas de policía .....	154
A) La reglamentación .....	154
B) Las medidas individuales .....	154
C) El empleo de la fuerza .....	155
4. Control del ejercicio del poder de policía .....	155
A) Control sobre el fin de policía .....	155
B) Control sobre los motivos .....	156
C) Control sobre los medios de policía .....	156
5. Las disposiciones nacionales de policía general .....	156
6. Extensión del poder de policía .....	159
Bibliografía .....	160

## CAPÍTULO X

### LOS SERVICIOS ESTATALES O SERVICIOS PÚBLICOS

1. La prestación de servicios a cargo del Estado y su definición .....	162
A) Modos de gestión de los servicios estatales .....	164
a) Participación financiera .....	164
b) Participación en la dirección .....	165

B)	Forma jurídica de los servicios: establecimientos públicos, empresas estatales, sociedades de economía mixta .....	165
C)	La creación de servicios .....	166
D)	La coordinación de servicios .....	167
2.	La noción jurídica de servicio público .....	167
A)	Nacimiento e importancia de la teoría del servicio público .....	168
B)	Crisis de la noción de servicio público y estado actual .....	169
3.	La teoría del servicio público en Colombia .....	173
A)	No juega papel en la distribución de competencias .....	173
B)	Servicio público y derecho de huelga. Definición .....	173
C)	Prohibición de suspensión de actividades .....	175
D)	Forma de intervención del Estado .....	175
E)	Servicio público en la Constitución de 1991 .....	176
a)	Actividades declaradas como servicio público .....	176
b)	La limitación de la huelga en los servicios públicos .....	176
c)	Servicios públicos como finalidad social del Estado .....	176
	Bibliografía .....	177

CAPÍTULO XI

CONTRATOS DE LA ADMINISTRACIÓN

1.	La evolución sobre la materia contractual .....	179
A)	La dualidad de jurisdicciones .....	180
a)	Traslado de competencias a la justicia administrativa .....	180
b)	La cláusula de caducidad, impulsora del proceso .....	180
B)	Principios especiales de los contratos administrativos .....	181
C)	Las normas de trámite: formalidades a que están sujetos los contratos de la administración .....	182
D)	La tipología de los contratos de administración .....	183
E)	Actos administrativos y contratos .....	184
F)	Las acciones contractuales .....	185
2.	El estatuto de contratación: ley 80 de 1993 .....	186
A)	Clasificación de los contratos: administrativos y de derecho privado de la administración .....	186
B)	Principios especiales de los contratos administrativos .....	187
a)	Modificación unilateral .....	187
b)	La interpretación unilateral de los contratos .....	188
c)	La terminación unilateral .....	188
C)	Definiciones de categorías contractuales .....	190
D)	La jurisdicción contractual .....	190
E)	El estatuto y el derecho privado, campo de aplicación .....	190
F)	El alcance territorial del estatuto: códigos fiscales departamentales y municipales .....	191
a)	Según el propio estatuto .....	191
b)	Según la legislación de 1986 .....	193
c)	La ley 80 de 1993 .....	193

	PÁG.
G) Inhabilidades e incompatibilidades .....	193
H) Otras cuestiones: protección a la industria y al trabajo nacionales ..	194
I) Ocupación transitoria, imposición de servidumbres y desafectación de inmuebles .....	194
3. Formación, ejecución y terminación del contrato .....	194
A) Formación de los contratos .....	195
a) Los principios de la selección del contratista: la licitación pública ..	195
b) Los efectos de la licitación .....	196
B) Ejecución de los contratos .....	197
a) Deberes del contratista y prerrogativas de la administración .....	197
b) Obligaciones de la administración y derechos del contratista .....	198
C) Terminación del contrato .....	200
a) Terminación normal del contrato .....	200
b) Terminación anormal del contrato .....	201
c) Liquidación del contrato .....	201
d) La nulidad absoluta y relativa .....	201
4. Algunas consideraciones finales .....	201
Bibliografía .....	202

## CAPÍTULO XII

### BIENES DEL ESTADO

1. Clasificación de los bienes del Estado .....	205
2. El régimen jurídico .....	207
A) Distinción entre dominio público y dominio privado .....	208
a) Origen de la distinción .....	208
b) Criterio de la distinción .....	209
B) Condición jurídica del dominio público .....	210
C) Modalidades de ingreso en el patrimonio estatal .....	212
3. Utilización de los bienes del Estado .....	215
A) Utilización de los bienes de uso público .....	215
B) Utilización de los bienes fiscales .....	218
C) Conservación y recuperación del dominio público .....	219
4. La nueva Constitución, la teoría de los bienes del Estado y algunos derechos .....	220
A) Atributos de los bienes de uso público y otros .....	220
B) Protección de los bienes y rentas de las entidades territoriales .....	221
C) Deberes y derechos relacionados con ciertos bienes del Estado .....	221
Bibliografía .....	222

## CAPÍTULO XIII

### LA FUNCIÓN PÚBLICA

1. Recapitulación de la materia .....	224
---------------------------------------	-----

	PÁG.
2. El régimen jurídico de la vinculación con el Estado .....	225
A) La teoría estatutaria .....	225
B) La relación contractual .....	226
C) Empleados públicos y trabajadores oficiales .....	226
D) El derecho colectivo .....	228
3. Los contratos de prestación de servicios y ciertas cargas públicas .....	229
4. La carrera administrativa .....	230
A) La carrera administrativa a partir del nacimiento del Frente Nacional de 1957 .....	230
B) La Constitución de 1991 y sus desarrollos .....	232
a) Las disposiciones constitucionales .....	232
b) Las disposiciones legales .....	233
5. Las otras cuestiones jurídicas de la función pública .....	235
A) El sistema de nombramientos y retiros .....	235
B) El ejercicio de la función pública .....	236
C) Planta de personal, nomenclatura de cargos y escalas de remuneración .....	236
D) Deberes y prohibiciones generales .....	237
E) El régimen salarial y de prestaciones sociales .....	237
F) El régimen disciplinario .....	238
Bibliografía .....	239

## CAPÍTULO XIV

## LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO

1. Apreciaciones globales .....	241
2. Nociones generales y su evolución .....	243
A) Constantes de la responsabilidad civil .....	243
a) El daño .....	243
b) Relación de causalidad .....	244
B) Condiciones de la responsabilidad .....	244
C) Tipos de responsabilidad .....	245
3. El aporte del derecho francés .....	246
4. La evolución del tema en Colombia .....	247
A) La aplicación del Código Civil .....	247
B) Las tesis autonomistas .....	248
C) La teoría de la falla del servicio .....	249
D) La reafirmación de las teorías autonomistas .....	250
E) El aspecto de los daños morales .....	250
5. Una responsabilidad con estatuto propio: las indemnizaciones por trabajos públicos .....	251
6. La responsabilidad por el hecho de las leyes .....	253
7. Responsabilidad del Estado colombiano por razón de la administración de justicia .....	254
8. Responsabilidad de los funcionarios en Colombia .....	256

	PÁG.
9. El principio constitucional de la responsabilidad del Estado .....	258
Bibliografía .....	258

## CAPÍTULO XV

### PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

1. Los principios de la ley 58 de 1982 y su desarrollo en el Código .....	261
A) Antecedentes de la ley .....	261
B) El decreto 2733 de 1959 .....	262
C) Los principios de las actuaciones administrativas en la ley 58 de 1982 .....	263
D) Los principios orientadores .....	266
2. Antecedentes en la doctrina y en el derecho comparado .....	266
A) La influencia del contencioso administrativo .....	267
B) La influencia de la teoría de Merkl .....	268
C) El derecho comparado .....	269
3. Derecho de petición y petición de otros derechos .....	270
4. Actuaciones administrativas .....	275
A) Iniciación .....	275
B) Citación a terceros .....	276
C) Formación del expediente .....	277
D) Pruebas .....	277
E) Recursos .....	277
F) Audiencia y decisión .....	278
5. La vía gubernativa .....	278
A) Publicación y notificaciones .....	279
B) Los recursos .....	280
C) El agotamiento de la vía gubernativa .....	282
D) Las libertades y los derechos ante la administración: la acción de tutela .....	282
Bibliografía .....	284

## CAPÍTULO XVI

### LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA

1. Una jurisdicción especial .....	287
2. Competencia del Consejo de Estado .....	288
3. Excepciones a la cláusula general de competencia .....	289
4. Procedimiento gubernativo .....	291
5. Agotamiento de la vía gubernativa y silencio administrativo .....	292
6. Las acciones .....	293
7. El Código y las acciones .....	296
8. Las partes en el proceso contencioso administrativo .....	297
9. La sentencia y recursos .....	298
A) El recurso de súplica .....	299
B) Recurso de revisión y de anulación .....	300

C) Desorden legislativo .....	300
Bibliografía .....	301

## CAPÍTULO XVII

**EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD Y CAUSALES  
DE ANULACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS**

1. El principio de legalidad .....	303
A) Las autoridades que hacen efectivo el principio de la legalidad .....	304
B) La presunción de legalidad y la excepción de ilegalidad .....	305
2. La sanción por violación del principio de legalidad: las causales de anulación de los actos administrativos .....	307
A) La inexistencia de los actos administrativos .....	307
B) Los “actos de gobierno” o “de poder” y las excepciones al control jurisdiccional .....	309
C) Los actos de carácter internacional .....	311
D) Los actos académicos .....	311
E) Ciertos juicios policivos y sanciones del Tribunal Disciplinario .....	311
3. Competencia reglada y poder discrecional .....	312
4. Causales de anulación de los actos administrativos .....	314
A) Incompetencia .....	314
B) Vicios de forma .....	316
C) Violación de la ley .....	316
D) Falta de motivos o error en los motivos .....	318
E) Desvío o desviación de poder .....	320
5. Causales de anulación en la legislación colombiana .....	322
6. Efectos de la anulación de los actos administrativos .....	323
7. Saneamiento de vicios .....	325
Bibliografía .....	326
Índices .....	329