

Oscar Aníbal Giraldo Castaño

**DERECHO
ADMINISTRATIVO
GENERAL**

**Séptima Edición
1997**

INDICE GENERAL

CAPITULO PRIMERO: NOCIONES PRELIMINARES

| | pág. |
|-----|--|
| 1. | Introducción..... 15 |
| 2. | Deslinde de las actividades estatales 16 |
| | Función legislativa..... 17 |
| | Función Jurisdiccional 17 |
| | Función Administrativa 17 |
| | Excepciones 18 |
| 3. | Otras actividades 21 |
| 3.1 | Contralorías 21 |
| | Municipales, creación, supresión 21, 22 |
| 3.2 | Ministerio Público 24 |
| | Personerías 25 |
| | Diversos aspectos 25 |
| 3.3 | Organización electoral 28 |
| 4. | Concepto de Administración 28 |
| 5. | Concepto de Estado de Derecho 30 |
| | Requisitos mínimos 31 |
| 6. | Administración reglada 32 |
| 7. | Concepto de Derecho Administrativo 33 |

CAPITULO SEGUNDO: FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

| | |
|----|-----------------------------------|
| 1. | Constitución Nacional 35 |
| 2. | La Ley 39 |
| 3. | El decreto reglamentario 39 |

6 Derecho Administrativo General

| | | |
|-----|---|----|
| 3.1 | Límites del decreto reglamentario | 40 |
| 3.2 | Decretos reglamentarios de leyes cuadro | 41 |
| 4. | Los reglamentos en general | 44 |
| | La circular | 44 |
| | - León Duguit | 45 |
| | - Jorge Vedel | 45 |
| | - En Colombia | 46 |
| 5. | Otras fuentes | 47 |
| 5.1 | La jurisprudencia | 48 |
| 5.2 | La doctrina | 49 |
| 5.3 | Los principios generales del derecho | 50 |
| | ¿La costumbre es fuente? | 51 |

**CAPITULO TERCERO:
TEORIA DEL ACTO ADMINISTRATIVO**

| | | |
|-----------|---|----|
| 1. | El concepto de acto administrativo | 55 |
| 1.1 | En sentido amplio | 55 |
| 1.2 | En sentido jurídico | 55 |
| 1.2.1 | Guido Zanobini | 55 |
| 1.2.2 | Recaredo Fernández de Velasco y Calvo | 56 |
| 1.2.3 | Carlos García Oviedo | 57 |
| 1.2.4 | Rafael Bielsa | 58 |
| 1.2.5 | Marcel Waline | 58 |
| 1.2.6 | Alvaro Tafur Galvis | 59 |
| 2. | Elementos estructurales del acto administrativo | 60 |
| 2.1 | El sujeto | 60 |
| 2.1.1 | La competencia | 60 |
| | Capacidad y competencia | 61 |
| 2.1.2 | La incompetencia | 64 |
| 2.1.2.1 | Conceptos | 64 |
| 2.1.2.2. | Modalidades | 64 |
| 2.1.2.2.1 | En razón del territorio | 64 |
| 2.1.2.2.2 | Por razón de la materia | 69 |
| 2.1.2.2.3 | Por razón del grado | 70 |
| 2.1.2.2.4 | Por razón del tiempo | 71 |
| 2.2 | El objeto | 72 |
| | Características | 73 |
| 2.3 | Los motivos | 76 |
| | La motivación | 77 |

| | | |
|---------------|---|------|
| | La falsa motivación | 79 |
| 2.4 | El fin | 80 |
| | Características | 81 |
| 2.5 | La forma | 84 |
| 2.5.1 | Clasificaciones | 85 |
| 2.5.2 | Procedimientos | 87 |
| 2.5.2.1 | Procedimientos técnicos o de gestión | 87 |
| 2.5.2.2 | Procedimientos propiamente administrativos | 87 |
| 2.5.2.2.1 | Derecho de postulación | 87 |
| 2.5.2.2.2 | Derecho de audiencia | 90 |
| 2.5.2.2.3 | Derecho de probanza | 91 |
| 2.5.2.2.4 | Derecho a la notificación | 91 |
| | Observaciones | 93 |
| 2.5.2.2.5 | Derecho al recurso jerárquico | 95 |
| 2.5.2.2.5.1 | Trámite | 95 |
| 2.5.2.2.5.2 | Observaciones | 97 |
| 2.5.2.2.5.3 | Reformatio in pejus | 99 |
| 2.5.2.2.5.4 | Recursos anómalos | 102 |
| 2.5.2.2.5.5 | Vía gubernativa | 103 |
| 2.5.2.2.5.5.1 | Concepto | 103 |
| 2.5.2.2.5.5.2 | Cuándo se entiende agotada | 105 |
| 2.5.2.2.5.5.3 | ¿Cuándo no procede recurso? | 107 |
| 2.5.2.2.5.5.4 | Campo de aplicación | 108 |
| 2.5.2.2.5.5.5 | En asuntos departamentales y municipales | 108 |
| 2.5.2.2.6 | Derecho a la celeridad | 109 |
| 2.5.2.2.6.1 | Soluciones teóricas | 110 |
| 2.5.2.2.6.2 | Soluciones concretas en Colombia | 111 |
| 3. | Efectos del acto administrativo | 115 |
| 3.1 | En cuanto al espacio | 115 |
| 3.2 | En cuanto al tiempo | 116 |
| 3.2.1 | Iniciación de la vigencia | 116 |
| 3.2.2 | Fin de la vigencia | 118 |
| | Cuadro sinóptico | 128A |
| 4. | Características del acto administrativo | 128 |
| 4.1 | La unilateralidad | 129 |
| 4.2 | La presunción de legalidad | 129 |
| 4.3 | La obligatoriedad | 130 |
| 4.4 | La ejecutoriedad | 133 |
| 5. | ¿Son transferibles o transmisibles los derechos y deberes? | 135 |

| | | |
|---------|---|-----|
| 6. | Clasificación de los actos administrativos | 136 |
| | Varias | 136 |
| 7. | El acto inexistente | 149 |
| 8. | El acto administrativo defectuoso | 151 |
| 9. | Saneamiento del vicio o vicios | 153 |
| 9.1 | La convalidación | 153 |
| 9.2 | La conservación | 156 |
| 9.3 | La conversión | 156 |
| 10. | Jurisdicción Contenciosa Administrativa | 158 |
| 10.1 | Noción | 158 |
| 10.2 | Caraterísticas | 158 |
| 10.2.1 | Es independiente | 158 |
| 10.2.2 | Es especializada | 159 |
| 10.2.3 | Es subsidiaria | 163 |
| 10.2.4. | Es rogada | 163 |
| 10.2.5 | Es formalista | 163 |
| 11. | Acciones contra el acto administrativo defectuoso | 164 |
| 11.1 | Fundamento legal | 164 |
| | Acción de nulidad | 164 |
| | Acción de nulidad y restablecimiento del derecho | 164 |
| 11.2 | Diferencias | 165 |
| 12. | Otras acciones | 167 |
| 12.1 | Electoral | 167 |
| 12.2 | Reparación directa | 168 |
| 12.3 | Las contractuales | 168 |
| 13. | Otros aspectos | 169 |

**CAPITULO CUARTO:
FORMAS DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA**

| | | |
|-------|----------------------------------|-----|
| 1. | Cuáles son | 175 |
| 2. | Conceptos | 175 |
| 2.1 | Centralización | 175 |
| 2.2. | Descentralización | 176 |
| 3. | Tipos de descentralización | 176 |
| 3.1 | Regional | 177 |
| 3.1.1 | En Colombia | 177 |

| | | |
|-----------|---|-----|
| 3.1.2 | Observaciones | 178 |
| 3.2 | Funcional o por servicios | 180 |
| 3.2.1 | Establecimientos públicos | 180 |
| 3.2.1.1 | Creación legal | 181 |
| 3.2.1.2 | Asignación de fines propios del Estado | 181 |
| 3.2.1.3 | Personería jurídica | 182 |
| 3.2.1.4 | Autonomía administrativa | 182 |
| 3.2.1.5 | Patrimonio independiente | 182 |
| 3.2.1.6 | Principio de la especialidad | 183 |
| 3.2.2 | Fondos con personería jurídica | 183 |
| 3.2.3 | Corporaciones Autónomas Regionales | 184 |
| 3.2.4 | Instituciones de utilidad común, de origen oficial | 186 |
| 3.2.5 | Empresas industriales y comerciales del Estado | 187 |
| 3.2.6 | Sociedades de economía mixta | 191 |
| 3.2.7 | Entidades descentralizadas indirectas | 191 |
| 3.3 | Descentralización por colaboración | 196 |
| 3.3.1 | Sociedades de economía mixta | 197 |
| | Régimen laboral | 199 |
| 3.3.2 | Instituciones de utilidad común (origen privado) | 200 |
| 3.3.3 | Organismos paraestatales | 201 |
| 3.3.4 | Juntas de acción comunal | 202 |
| 3.3.4.1 | Concepto | 202 |
| 3.3.4.2 | Fundamento legal | 202 |
| 3.3.4.3 | Aspectos que deben analizarse | 203 |
| 3.3.5 | La concesión | 204 |
| 3.3.5.1 | Concepto | 204 |
| 3.3.5.2 | Diferentes aspectos | 205 |
| 3.3.5.2.1 | Problemas en cuanto a la terminología | 205 |
| 3.3.5.2.2 | En cuanto a la naturaleza jurídica | 206 |
| 3.3.5.3 | Fin de la concesión | 210 |
| 3.3.5.4 | Otros temas | 214 |
| 3.3.5.4.1 | Concepto de desconcentración | 214 |
| 3.3.5.4.2 | Diferencias entre descentralización y desconcentración | 214 |
| 3.3.5.4.3 | Relatividad de los conceptos | 215 |
| | Cuadro sinóptico | 216 |

**CAPITULO QUINTO:
TEORIA GENERAL SOBRE EL SERVICIO PUBLICO**

| | | |
|------|---|-----|
| 1. | Concepto de servicio público | 217 |
| 1.1. | En sentido subjetivo | 217 |
| 1.2 | En sentido objetivo | 217 |
| 1.3 | Según Carlos García Oviedo | 220 |
| 2. | Origen de la teoría sobre los servicios públicos | 221 |
| 3. | Principios relativos a los servicios públicos | 225 |
| 3.1 | Principio de la continuidad | 225 |
| 3.2 | De la adecuada prestación del servicio | 225 |
| 3.3 | De la igualdad | 225 |
| 3.4 | De la neutralidad | 225 |
| 3.5 | De la adaptabilidad | 226 |
| 4. | Clasificación de los servicios públicos | 226 |
| 4.1 | Primarios o esenciales y secundarios | 226 |
| 4.2 | Necesarios y voluntarios | 227 |
| 4.3 | Obligatorios y facultativos | 228 |
| 4.4 | Nacionales, seccionales y locales | 229 |
| 4.5 | Abiertos y restringidos | 231 |
| 4.6 | Exclusivos y concurrentes | 232 |
| 4.7 | Servicios parasitarios | 232 |

**CAPITULO SEXTO:
TEORIA DE LA FUNCION PUBLICA**

| | | |
|-----|--|-----|
| 1. | Noción | 233 |
| 2. | Vínculo entre el servidor y el Estado | 233 |
| 2.1 | Teoría estatutaria | 234 |
| 2.2 | Teoría contractualista laboral | 234 |
| 2.3 | Teoría del contrato Estatal | 234 |
| 3. | Clasificación de los servidores estatales | 238 |
| 3.1 | Empleados públicos y trabajadores oficiales | 238 |
| 3.2 | Gobernantes y agentes | 243 |
| 3.3 | Funcionarios de carga pública y funcionarios de cargo público | 244 |
| 3.4 | Funcionarios y empleados | 245 |
| 3.5 | Empleados de elección y empleados de nombramiento | 245 |

| | | |
|-------|---|-----|
| 3.6 | Funcionarios honorarios y funcionarios ad-honorem | 247 |
| 3.7 | Funcionarios en propiedad, en interinidad y por encargo | 248 |
| 3.8 | Funcionarios regulares o de derecho y funcionarios irregulares o de hecho | 250 |
| 4. | Deberes de los funcionarios públicos | 253 |
| 4.1 | Prestación personal del servicio | 253 |
| 4.2 | Deber de lealtad | 254 |
| 4.3 | Deber de asiduidad | 254 |
| 4.4. | Deber de residencia | 255 |
| 4.5 | Deber de secreto | 255 |
| 4.6 | Deber de obediencia | 256 |
| 4.7 | Deber de decoro | 258 |
| 4.8 | Deber de cortesía | 259 |
| 5. | Responsabilidad de los funcionarios | 259 |
| 5.1 | Penal | 259 |
| 5.2 | Fiscal | 259 |
| 5.3 | Administrativa | 259 |
| 5.4 | Civil | 260 |
| 5.5. | Observaciones | 263 |
| 6. | Derechos de los servidores estatales | 269 |
| 6.1 | Derecho al empleo | 269 |
| 6.2 | Derecho al sueldo | 270 |
| 6.3 | Derecho a las prestaciones sociales | 274 |
| 7. | Reclutamiento de los servidores estatales | 276 |
| 7.1 | Elección popular | 276 |
| 7.2 | Reclutamiento forzoso | 276 |
| 7.3 | Libre nombramiento y remoción | 277 |
| 7.4 | Carrera administrativa | 278 |
| 7.4.1 | Normas relativas a la carrera | 279 |
| | Ley 27 de 1992, varios aspectos | 282 |

**CAPITULO SEPTIMO:
RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO**

| | | |
|----|--|-----|
| 1. | Generalidades. Evolución | 295 |
| | Conforme al artículo 90 C.N. | 301 |
| | Responsabilidad administrativa | 301 |
| 2. | Teorías sobre la responsabilidad extracontractual del Estado | 301 |

| | | |
|---------|---|-----|
| 2.1 | Basadas en el Código Civil | 302 |
| 2.1.1 | Responsabilidad indirecta | 302 |
| 2.1.2 | Responsabilidad directa (hecho propio) | 302 |
| 2.2 | Fundadas en normas y principios de derecho público | 303 |
| 2.2.1 | Teoría de la falta o falla del servicio | 304 |
| 2.2.2 | Teoría de la responsabilidad por el daño especial | 306 |
| 2.2.3 | Responsabilidad presunta | 308 |
| 2.2.3.1 | Por el uso de armas oficiales | 308 |
| 2.2.3.2 | Por el uso de vehículos oficiales | 309 |
| 2.2.3.3 | En intervenciones quirúrgicas | 309 |
| 2.2.4 | Precisiones jurisprudenciales | 310 |
| 2.2.5 | Otros tipos de responsabilidad | 312 |

**CAPITULO OCTAVO:
TEORIA PATRIMONIAL DE ESTADO**

| | | |
|-----|---|-----|
| 1. | Bienes estatales | 315 |
| 2. | Naturaleza jurídica del dominio público | 315 |
| 3. | Características | 316 |
| 3.1 | Bienes de uso público | 316 |
| 3.2 | Bienes fiscales | 318 |
| 4. | Quién puede ser propietario | 322 |
| 5. | ¿Cuándo adquiere un bien el carácter de uso público? | 325 |
| 6. | ¿Cuándo cesa o termina el uso público? | 326 |
| 7. | Derechos de los colindantes a la vía pública | 327 |

**CAPITULO NOVENO:
LA EXPROPIACION**

| | | |
|-----|---|-----|
| 1. | Normas constitucionales | 329 |
| 2. | Concepto | 330 |
| 2.1 | Fundamento filosófico | 330 |
| 2.2 | Naturaleza jurídica | 331 |
| 2.3 | Intervención de las ramas del poder público | 331 |
| 2.4 | La expropiación por vía administrativa | 332 |
| 2.5 | La llamada expropiación en caso de guerra | 333 |

| | | |
|-----|---|-----|
| 2.6 | ¿Podrá una entidad de derecho público expropiar a otra? | 333 |
| 2.7 | ¿Qué derechos tiene el anterior propietario? | 333 |
| 2.8 | La expropiación de hecho | 335 |

**CAPITULO DECIMO:
POLICIA ADMINISTRATIVA**

| | | |
|------|---|-----|
| 1. | Concepto | 337 |
| 2. | Diferenciación | 339 |
| 2.1 | Policía judicial | 340 |
| 2.2. | Policía civil | 340 |
| 3. | Autoridades, funcionarios y agentes | 340 |
| 4. | Jurisprudencia, Corte Suprema de Justicia | 345 |

**CAPITULO UNDECIMO:
CONTRATOS ESTATALES**

| | | |
|-------|--------------------------------------|-----|
| 1. | Generalidades | 349 |
| 2. | Diversos aspectos | 351 |
| 2.1 | Normas a que se someten | 351 |
| 2.2. | Ventajas de la administración | 353 |
| 2.2.1 | Interpretación unilateral | 353 |
| 2.2.2 | Modificación unilateral | 353 |
| 2.2.3 | Terminación unilateral | 354 |
| 2.2.4 | Caducidad | 354 |
| 2.2.5 | La reversión | 355 |
| 2.2.6 | Se someten a la ley colombiana | 355 |
| 2.2.7 | Dirección y control | 356 |
| 2.2.8 | Liquidación de común acuerdo | 356 |
| | Liquidación unilateral | 356 |
| 3. | Competencia para celebrarlo | 356 |
| 4. | La delegación | 357 |
| 5. | La forma | 358 |
| 6. | La licitación | 359 |
| 7. | Principios rectores | 359 |
| 8. | Control fiscal | 359 |
| 9. | Control del Ministerio Público | 361 |
| 10. | Controversias contractuales | 361 |
| | Diversos aspectos | 363 |