

✓
LIBARDO RODRÍGUEZ R.

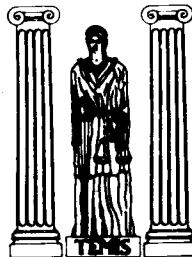
Doctor en derecho y ciencias políticas de la Universidad Nacional de Colombia,
y en derecho administrativo de la Universidad de París II.
Profesor de derecho administrativo. Consejero de Estado.



DERECHO ADMINISTRATIVO

GENERAL Y COLOMBIANO

*Séptima edición,
aumentada y actualizada*



EDITORIAL TEMIS
Santa Fe de Bogotá - Colombia
1994

ÍNDICE GENERAL

INTRODUCCIÓN GENERAL

	PÁG.
1. Importancia del derecho administrativo	1
2. Relación del derecho administrativo colombiano con el derecho administrativo francés	2
3. Contenido del derecho administrativo	3
4. Plan de la obra	5
5. Bibliografía general	5
A. Obras generales	6
B. Revistas	7
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	10
11. 1. Diferencias con la administración privada	11
12. 2. Noción de administración pública	11
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

	PÁG.
19. 1. La administración sometida al mismo derecho de los particulares	14
20. 2. La administración sometida a un derecho especial llamado derecho administrativo	14
21. Autonomía y originalidad del derecho administrativo	15
22. El derecho administrativo frente a las ramas del poder público diferentes de la administración	16
23. El derecho administrativo y los particulares	17
24. Definición	17

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. 1ª) El derecho administrativo definido por la noción de "poder público"	21
29. 2ª) El derecho administrativo definido por la noción de "servicio público"	22
30. 3ª) Crisis de la noción de servicio público y búsqueda de nuevos criterios	23

II. En Colombia

31. A) Adopción del ejemplo francés	25
32. B) El siglo XIX	25
33. C) La Constitución de 1886	25
34. D) El siglo XX	26

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	27
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	29
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

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

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

I. *El Estado federal*

	PÁG.
59. A) Noción y ejemplos	40
60. B) Características	40

II. *El Estado unitario*

61. Noción y ejemplos	41
62. A) La centralización	42
63. B) La desconcentración	43
64. 1. Desconcentración territorial y simplemente jerárquica	44
65. 2. Desconcentración por delegación y por adscripción	44
66. C) La descentralización	44
67. Descentralización administrativa	45
68. 1. Descentralización territorial	45
a) Noción y fundamentos	45
b) Elementos	46
69. 2. Descentralización especializada o por servicios	47
a) Noción y fundamentos	47
b) Elementos	47
70. D) Centralización política y descentralización administrativa	48
71. 1. Fundamento y noción	48
72. 2. Expresión práctica	49
73. E) Controles en los sistemas de centralización y descentralización ..	50
74. 1. Control jerárquico	50
a) Noción	50
b) Procedimientos de control jerárquico	50
1) Control sobre las personas de los funcionarios	50
2) Control sobre los actos de los funcionarios	50
75. 2. Control de tutela	51
a) Noción	51
b) Las autoridades de tutela	51
c) Procedimientos de tutela	51
1) Control sobre las personas de los funcionarios	51
2) Control sobre los actos o la actividad de las entidades des- centralizadas	52

CAPÍTULO II

LA ADMINISTRACIÓN NACIONAL

85. Esquema general	54
---------------------------	----

Sec. I. *Los organismos principales*

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

I. *Presidencia de la República*

	PÁG.
87. A) Organización	56
88. B) Preeminencia del presidente de la república	56
89. C) Funciones del presidente de la república	57
90. 1. Funciones como jefe de Estado, jefe del gobierno y suprema autoridad administrativa	57
91. 2. Funciones en relación con el Congreso	59
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	61
96. c) Conservar el orden público	62
97. d) Nombrar funcionarios	63
98. e) Organizar la vida administrativa	63
99. 5. Otra posible clasificación de las funciones del presidente	64
100. a) Funciones legislativas	64
101. b) Funciones administrativas	65
102. D) La vicepresidencia de la república	65

II. *Los ministerios*

103. A) Concepto e importancia	65
104. B) Diferentes ministerios	65
105. C) Organización	66
106. 1. Unidades directivas	66
107. 2. Unidades de asesoría o coordinación	66
108. 3. Unidades operativas o ejecutoras	67
109. 4. Unidades para el estudio o decisión de asuntos especiales	67
110. 5. Modelo de organigrama	67
111. D) Funciones	68
112. 1. Funciones de los ministerios	68
113. a) Generales	68
114. b) Específicas	70
115. 2. Funciones de los ministros	70
116. a) Políticas	70
117. b) Administrativas	70
118. 1) Generales	70
119. 2) Específicas	71
120. 3) Otra clasificación	71

III. *Los departamentos administrativos*

121. A) Origen, concepto e importancia	72
122. B) Enumeración de los departamentos administrativos	73
123. C) Organización	73

	PÁG.
124. D) Funciones	73
125. 1. Funciones de los departamentos administrativos	74
126. 2. Funciones de los directores	74

Sec. II. Los organismos adscritos

127. Enumeración	74
------------------------	----

I. Las superintendencias

128. A) Concepto	74
129. B) Enumeración de las superintendencias	75
130. C) Organización	75
131. D) Funciones	76

II. Los establecimientos públicos

132. Ideas generales	76
133. A) Noción de establecimiento público	77
134. 1. Evolución	77
135. a) En Francia	77
136. b) En Colombia	78
137. 2. Definición	80
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	81
142. d) Autonomía administrativa	81
143. e) Patrimonio público y autonomía financiera	83
144. f) Control por parte del poder central	84
145. g) Aplicación del derecho público	85
146. B) Organización de los establecimientos públicos	85
147. 1. Dirección	86
148. a) Junta o consejo directivo	86
149. b) Gerente, director o presidente	86
150. 2. Otras unidades de estructura interna	87
151. 3. Organización regional	87
152. 4. Modelo de organigrama	87
153. C) Funciones de los establecimientos públicos	87
154. 1. Funciones de la junta o consejo directivo	88
155. 2. Funciones de los gerentes, directores o presidentes	88
156. 3. Delegación de funciones	88
157. D) Proliferación de establecimientos públicos	90
158. 1. Fundamentos de la proliferación	90
159. 2. Críticas a la proliferación	90
160. 3. Diversas modalidades de establecimientos públicos	91

	PÁG.
161. a) Grupo genérico de establecimientos públicos	91
162. b) Establecimientos públicos educativos	92
163. c) Establecimientos públicos hospitalarios	92
164. d) Establecimientos públicos de previsión o de seguridad social	92
165. e) Corporaciones autónomas regionales	92
166. f) Fondos	93
167. g) Fundaciones o instituciones de utilidad común creadas por la ley o con autorización de esta	93

Sec. III. Los organismos vinculados

168. Enumeración y explicación previa	94
---	----

I. Las empresas industriales y comerciales del Estado

169. A) Noción de empresa industrial y comercial del Estado	94
170. 1. Definición y ejemplos	94
171. 2. Elementos de la noción	95
172. a) Creación o autorización legal	95
173. b) Atribución de funciones industriales o comerciales	95
174. c) Personería jurídica	95
175. d) Autonomía administrativa	95
176. e) Capital público y autonomía financiera	96
177. f) Control por parte del poder central	97
178. g) Aplicación del derecho privado	97
179. B) Organización de las empresas	98
180. C) Funciones de la empresa	99

II. Las sociedades de economía mixta

181. A) Noción de sociedad de economía mixta	99
182. 1. Definición y ejemplos	99
183. 2. Elementos de la noción	100
184. a) Creación o autorización legal y contractual	100
185. b) Atribución de funciones industriales o comerciales	100
186. c) Personería jurídica	100
187. d) Autonomía administrativa	100
188. e) Capital público y privado	101
189. f) Control por parte del poder central	103
190. g) Aplicación del derecho privado	104
191. B) Organización de las sociedades de economía mixta	105
192. C) Funciones de las sociedades de economía mixta	106

Sec. IV. Las entidades descentralizadas indirectas

193. Nociones generales	107
194. A) Sociedades de economía mixta indirectas	109

	PÁG.
195. B) Sociedades entre entidades públicas	110
196. C) Asociaciones o corporaciones de participación mixta	110
197. D) Asociaciones entre entidades públicas	110
198. E) Fundaciones de participación mixta	110
199. F) Fundaciones de capital público	111

CAPÍTULO III

LA ADMINISTRACIÓN SECCIONAL Y LOCAL

200. Esquema general	112
201. Aspectos generales	112

Sec. I. Los departamentos

I. Nociones generales

202. A) Normas aplicables	113
203. B) Creación	113
204. C) Funciones	114
205. D) Bienes departamentales	114
206. E) Organización	115

II. La asamblea departamental

207. A) Integración	115
208. B) Funciones	116

III. El gobernador

209. A) Elección y calidad	117
210. B) Funciones	118

Sec. II. Las regiones

211. A) Comentarios generales	119
-------------------------------------	-----

Sec. III. Los municipios

I. Nociones generales

212. A) Normas aplicables	120
213. B) Creación	120
214. C) Funciones	121

215. D) Organización	123
216. 1. Órganos principales	123
217. 2. La personería municipal	123
218. 3. La tesorería municipal	124
219. 4. La contraloría municipal	124
220. 5. Las comunas, corregimientos y juntas administradoras locales	125
221. 6. Las inspecciones de policía	125
222. E) Diversas categorías de municipios	125

II. *El concejo municipal*

223. A) Integración	126
224. B) Funciones	127

III. *El alcalde*

225. Régimen constitucional y legal	128
226. 1. Elección	128
227. 2. Calidades	128
228. 3. Posesión	128
229. 4. Inhabilidades	129
230. 5. Incompatibilidades	129
231. 6. Prohibiciones	130
232. 7. Efectos jurídicos de las actuaciones y decisiones irregulares	130
233. 8. Faltas absolutas y temporales	130
234. 9. Causales de destitución	131
235. 10. Causales de suspensión	131
236. 11. Formas de llenar las faltas del alcalde	131
237. 12. Revisión de los actos de los alcaldes	132
238. 13. Nombramiento de los tesoreros	133
239. 14. Régimen electoral para la elección de alcaldes	133
240. 15. Régimen laboral de los alcaldes	134
241. 16. Funciones de los alcaldes	134

Sec. IV. *Las provincias*

242. Aspectos generales	136
-------------------------------	-----

Sec. V. *Los distritos*

243. Enumeración	137
244. A) El Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá	137
245. 1. Evolución histórica	137
246. 2. Régimen actual	138
247. 3. Organización	139

	PÁG.
248. 4. El concejo distrital	139
249. 5. El alcalde mayor	141
250. 6. Otras dependencias distritales	143
251. B) El Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, el Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta y el Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla	143

Sec. VI. Las áreas metropolitanas

252. A) Nociones generales	144
253. B) Creación	145
254. C) Organización	146
255. D) Funciones	147
256. E) Régimen patrimonial	150

Sec. VII. Los territorios indígenas

257. Aspectos generales	151
-------------------------------	-----

Sec. VIII. Las entidades descentralizadas locales

258. Comentarios generales	152
----------------------------------	-----

TÍTULO SEGUNDO

LOS MEDIOS DE ACCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN

259. Presentación	155
-------------------------	-----

CAPÍTULO I

LA FUNCIÓN PÚBLICA

260. Introducción	157
-------------------------	-----

Sec. I. Nociones generales

261. Fundamento del régimen de la función pública	157
262. Evolución del régimen de la función pública en Colombia	158
263. A) El régimen tradicional	158
264. B) La distinción de las diversas clases de empleados	158
265. C) La carrera administrativa	159

Sec. II. *Las diversas vinculaciones con la administración*

	PÁG.
266. Enunciado	161

I. *Los servidores públicos*

267. Diversas clases de servidores y de regímenes jurídicos	161
268. A) Empleados públicos	163
269. B) Trabajadores oficiales	163
270. C) Funcionarios de seguridad social	165

II. *Otras clases de vinculaciones*

271. A) Los contratistas de la administración	166
272. B) Los miembros de juntas, consejos o comisiones	166
273. C) Los auxiliares de la administración	166
274. D) Los supernumerarios	166

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

275. Presentación	166
276. A) El ingreso al servicio	167
277. B) La permanencia en el servicio	168
278. C) El retiro del servicio	169
279. D) Régimen prestacional	169

CAPÍTULO II

EL PATRIMONIO PÚBLICO

280. Introducción	170
-------------------------	-----

Sec. I. *Nociones generales*

281. Conceptos básicos del patrimonio público	170
282. A) El dominio eminente	171
283. B) El dominio público	171
284. C) El dominio privado del Estado	173

Sec. II. *El patrimonio público en Colombia*

285. Clases de bienes	173
-----------------------------	-----

I. *El territorio*

	PÁG.
286. A) Fundamento legal	173
287. B) Noción	173
288. C) Régimen jurídico	174

II. *Los bienes de uso público*

289. A) Fundamento legal	175
290. B) Noción	175
291. C) Principales bienes de uso público	176
292. D) Régimen jurídico	178

III. *Los bienes fiscales*

293. A) Fundamento legal	179
294. B) Noción	179
295. C) Principales bienes fiscales	179
296. D) Régimen jurídico	180

PARTE SEGUNDA

LA ACTIVIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN

NOCIONES PREVIAS

297. A) Mecanismos jurídicos de actuación de la administración	185
298. 1. Los actos administrativos	185
299. 2. Los hechos administrativos	186
300. 3. Las operaciones administrativas	186
301. 4. Las vías de hecho	186
302. 5. Las omisiones administrativas	187
303. Posición del Código Contencioso Administrativo	188
304. B) Plan a desarrollar	188

TÍTULO PRIMERO

ACTOS DE LA ADMINISTRACIÓN

305. Ideas generales y plan	189
-----------------------------------	-----

CAPÍTULO I

TEORÍA GENERAL DEL ACTO ADMINISTRATIVO
Y DE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA

306. Introducción	191
-------------------------	-----

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

	PÁG.
307. Enunciado	191

I. Criterios clásicos

308. A) Punto de vista orgánico o formal	191
309. B) Punto de vista material	192

II. Otros criterios

310. A) Punto de vista funcional o jurisdiccional	193
311. B) Punto de vista jerárquico	195

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

312. A) Aplicación del punto de vista orgánico o formal	197
313. B) Aplicación del punto de vista material	198
314. C) Aplicación del punto de vista funcional o jurisdiccional	199
315. D) Aplicación del punto de vista jerárquico	203
316. Conclusión del capítulo	204

CAPÍTULO II

CLASIFICACIÓN DE LOS ACTOS
DE LA ADMINISTRACIÓN

317. Diferentes clasificaciones	205
318. A) Desde el punto de vista del poder utilizado para su expedición	205
319. B) Desde el punto de vista de la vinculación con el servicio público	205
320. C) Desde el punto de vista del contenido	206
321. D) Desde el punto de vista de las voluntades que intervienen en su elaboración	207
322. E) Desde el punto de vista de la mayor o menor amplitud de la competencia	207
323. F) Desde el punto de vista del procedimiento	207
324. G) Desde el punto de vista del ámbito de aplicación	208
325. H) Desde el punto de vista de su relación con la decisión	208
326. I) Desde el punto de vista de la jerarquía	208

CAPÍTULO III

EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD

327. Noción e ideas generales	210
-------------------------------------	-----

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

	PÁG.
328. A) Consagración de la jerarquía	210
329. B) La jerarquía normativa en el derecho colombiano	211
330. C) Precisiones	211

Sec. II. El control de la legalidad

331. Justificación del control	213
332. Causales de ilegalidad	214
333. A) Incompetencia	214
334. B) Vicios de forma y procedimiento	214
335. C) Desvío o desviación de poder	215
336. D) Ilegalidad en cuanto al objeto	216
337. E) Falsa motivación	216
338. Mecanismos de control	218

I. Vía gubernativa

339. A) Concepto y normas aplicables	218
340. B) Observaciones generales	218
341. C) Procedimiento de la vía gubernativa	219
342. 1. Recursos	219
343. 2. Agotamiento de la vía gubernativa	219

II. Vía jurisdiccional o vía de acción

344. A) Concepto	220
345. B) Acciones que proceden	220
346. 1. Acción de nulidad	221
347. 2. Acción de nulidad y restablecimiento del derecho	222
348. 3. Acción de reparación directa	223
349. 4. Acciones contractuales	223
350. 5. Acción de definición de competencias administrativas	223
351. 6. Otras acciones	224

III. Vía de excepción

352. A) Presunción de legalidad	224
353. B) Justificación y concepto de la vía de excepción	225
354. C) Fundamento legal	225
355. D) Características	226
356. 1. No tienen un procedimiento especial	226
357. 2. Puede darse dentro de un procedimiento jurisdiccional o administrativo	226

358.	3. Puede aplicarse de oficio o a solicitud de parte	227
359.	4. Solo produce efectos relativos	227
360.	5. Puede aplicarse en cualquier tiempo	227

IV. Revocación directa de los actos
administrativos

361.	A) Concepto	227
362.	B) Causales de revocación	228
363.	C) Funcionario competente	228
364.	D) Actos revocables	228
365.	E) Procedimiento de revocación	229
366.	F) Características	229

CAPÍTULO IV

LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS UNILATERALES

367.	Ideas generales	231
------	-----------------------	-----

Sec. I. *Etapas del acto administrativo unilateral*

368.	Enunciado	231
------	-----------------	-----

I. *Nacimiento del acto administrativo*

369.	Requisitos para el nacimiento del acto	231
370.	A) La competencia	232
371.	1. La competencia "ratione materiae"	232
372.	2. La competencia "ratione loci"	232
373.	3. La competencia "ratione temporis"	232
374.	Delegación de competencia	233
375.	B) Los procedimientos	233
376.	1. Procedimiento para la expedición de actos como conclusión de actuaciones administrativas iniciadas de oficio	234
377.	2. Procedimiento para la expedición de actos como conclusión del derecho de petición	234
378.	3. Procedimientos contradictorios	236
379.	4. Procedimientos de publicidad	237
380.	5. Procedimientos consultivos	240
381.	a) Consulta facultativa	240
382.	b) Consulta obligatoria no imperativa	240
383.	c) Consulta obligatoria imperativa	240
384.	C) Las formalidades	241
385.	1. Concepción amplia del derecho colombiano	241
386.	2. Forma tradicional de presentación de los actos	241

II. *Efectos del acto administrativo unilateral*

	PÁG.
387. A) Efecto general	242
388. B) La modificación unilateral del ordenamiento jurídico	242
389. C) El privilegio de la decisión previa	243
390. D) La ejecución de oficio	243

III. *Desaparición del acto administrativo unilateral*

391. A) Desaparición por causales emanadas de la voluntad de la administración	244
392. B) Desaparición por causales extrañas a la voluntad de la administración	244

Sec. II. *Principales actos de las autoridades administrativas*

393. Clases de actos	245
----------------------------	-----

A) *Actos de carácter legislativo*

394. Ideas generales	246
----------------------------	-----

I. *Actos legislativos dictados en caso de crisis*

395. Enunciado	246
396. A) Decretos legislativos de estado de guerra exterior	247
397. 1. Decretos de declaración del estado de guerra exterior y de restablecimiento de la normatividad	247
398. a) Condiciones de expedición	247
399. b) Control	248
400. c) Naturaleza jurídica	250
401. 2. Decretos dictados durante el estado de guerra exterior	252
402. a) Condiciones de expedición	252
403. b) Control	253
404. c) Naturaleza jurídica	255
405. B) Decretos legislativos de estado de conmoción interior	255
406. 1. Decretos de declaración, de prórroga y de levantamiento del estado de conmoción interior	255
407. a) Condiciones de expedición	256
408. b) Control	257
409. c) Naturaleza jurídica	258
410. 2. Decretos dictados durante el estado de conmoción interior ...	258
411. a) Condiciones de expedición	258
412. b) Control	260
413. c) Naturaleza jurídica	260

414.	C) Decretos legislativos de estado de emergencia	260
415.	1. Decretos de declaración del estado de emergencia	261
416.	a) Condiciones de expedición	261
417.	b) Control	262
418.	c) Naturaleza jurídica	262
419.	2. Decretos dictados durante el estado de emergencia	263
420.	a) Condiciones de expedición	263
421.	b) Control	265
422.	c) Naturaleza jurídica	266

*II. Actos legislativos dictados
independientemente de la crisis*

423.	Enunciado	266
424.	A) Decretos-leyes o decretos extraordinarios	266
425.	1. Fundamento práctico y jurídico de los decretos-leyes	267
426.	2. Condiciones de expedición	268
427.	3. Control	268
428.	4. Naturaleza jurídica	269
429.	B) Decretos de planeación o planificación	271
430.	1. Condiciones de expedición	271
431.	2. Control	272
432.	3. Naturaleza jurídica	273

B) Actos de carácter administrativo

433.	Ideas generales	273
------	-----------------------	-----

I. Actos administrativos nacionales

434.	Enunciado	274
435.	A) Decretos constitucionales	274
436.	1. Reparto de competencias entre el legislativo y el ejecutivo ...	275
437.	2. Las condiciones de expedición	278
438.	3. Control	279
439.	4. Naturaleza jurídica	280
440.	B) Decretos reglamentarios y ejecutivos de la ley	282
441.	1. Condiciones de expedición	283
442.	2. Control	287
443.	3. Naturaleza jurídica	288
444.	C) Actos de las autoridades administrativas nacionales diferentes del presidente de la república	289
445.	1. Condiciones de expedición	289
446.	2. Control	290
447.	3. Naturaleza jurídica	293

II. Actos administrativos seccionales y locales

	PÁG.
448. Enunciado	294
449. A) Actos de las autoridades departamentales	295
450. 1. Actos de las asambleas departamentales	295
451. a) Condiciones de expedición	295
452. b) Control	296
453. c) Naturaleza jurídica	297
454. 2. Actos de los gobernadores	297
455. a) Condiciones de expedición	298
456. b) Control	299
457. c) Naturaleza jurídica	300
458. B) Actos de las autoridades municipales	301
459. 1. Actos de los concejos municipales	301
460. a) Condiciones de expedición	301
461. b) Control	302
462. c) Naturaleza jurídica	303
463. 2. Actos de los alcaldes	304
464. a) Condiciones de expedición	304
465. b) Control	305
466. c) Naturaleza jurídica	306

TÍTULO SEGUNDO

LOS CONTRATOS DE LA ADMINISTRACIÓN

467. Ideas generales	307
----------------------------	-----

CAPÍTULO I

LA NOCIÓN DE CONTRATO ADMINISTRATIVO

468. Introducción	309
-------------------------	-----

Sec. I. *Criterios tradicionales de distinción*

469. Enunciado	309
470. A) Criterio legal	309
471. B) Criterio jurisprudencial	310
472. 1. Partes del contrato	310
473. 2. Objeto del contrato	310
474. 3. Cláusulas del contrato	310
475. C) Conclusión	311

Sec. II. Aplicación de los criterios en Colombia

	PÁG.
476. A) Evolución del problema	311
477. B) Solución actual	313
478. C) Análisis de la solución colombiana	314
479. D) Los contratos estatales son contratos administrativos	315

CAPÍTULO II

RÉGIMEN LEGAL DE LOS CONTRATOS ESTATALES

480. Introducción	319
-------------------------	-----

Sec. I. Campo de aplicación del estatuto

481. A) Desde el punto de vista de los sujetos	320
482. 1. Aplicación a las entidades públicas estatales	320
483. 2. Aplicación a las personas privadas	321
484. a) Capacidad contractual	321
485. b) Inhabilidades e incompatibilidades	322
486. c) Excepciones a las inhabilidades e incompatibilidades	324
487. d) Consecuencias de las inhabilidades e incompatibilidades	324
488. B) Desde el punto de vista del objeto	324

Sec. II. Principios de la contratación estatal

489. Enumeración y comentarios generales	325
490. A) Principio de transparencia	326
491. B) Principio de economía	327
492. C) Principio de responsabilidad	329
493. D) Principio de la ecuación contractual o del equilibrio económico financiero del contrato	330
494. 1. El incumplimiento del contrato	331
495. 2. La teoría del hecho del príncipe	331
496. 3. Teoría de la imprevisión	331
497. 4. Las sujeciones materiales imprevistas	331
498. E) Principio de interpretación de la contratación estatal	332
499. F) Principio de la selección objetiva	332

Sec. III. Celebración de los contratos

500. Requisitos para la celebración, perfeccionamiento y ejecución	332
501. A) Autorización legal	333
502. B) Registro previo de los proponentes	333
503. C) Selección o escogencia del contratista	335

	PÁG.
504. 1. Licitación	336
505. 2. Concurso	339
506. 3. Contratación directa	339
507. D) Escrito del contrato	340
508. E) Firma del contrato	341
509. F) Constitución y aprobación	341
510. G) Disponibilidad y registro presupuestal	342
511. H) Publicidad del contrato	342

Sec. IV. Contenido de los contratos

512. Reglas generales	343
513. A) Cláusulas comunes	343
514. B) Cláusulas especiales	343
515. 1. Cláusula de interpretación unilateral	344
516. 2. Cláusula de modificación unilateral	345
517. 3. Cláusula de terminación unilateral	345
518. 4. Cláusula de sometimiento a las leyes nacionales	346
519. 5. Cláusula de caducidad	346
520. 6. Cláusula de revisión	347

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

521. A) Fines de la contratación estatal	347
522. B) Derechos y deberes de las entidades estatales	348
523. C) Derechos y deberes de los contratistas	349

Sec. VI. Nulidades de los contratos

524. A) Concepto	350
525. B) Causales de nulidad absoluta	350
526. C) Causales de nulidad relativa	350
527. D) Nulidad parcial	351
528. E) Efectos de la nulidad	351

Sec. VII. Responsabilidad contractual

529. A) Responsabilidad de las entidades	351
530. B) Responsabilidad de los servidores públicos	352
531. C) Responsabilidad de los contratistas	353
532. D) Responsabilidad de los consultores, interventores y asesores	355

Sec. VIII. Liquidación de los contratos

533. A) Noción	355
534. B) Procedencia de la liquidación	355

535. C) Procedimiento normal y contenido de la liquidación	355
536. D) Liquidación unilateral	356

Sec. IX. Control de la gestión contractual

537. A) Control por parte del ministerio público	356
538. B) Control por parte de la Fiscalía General de la Nación	356
539. C) Control fiscal	356
540. D) Control ciudadano	357

Sec. X. Solución de las controversias contractuales

541. A) Mecanismos de solución directa	357
542. B) Solución judicial de las controversias	359

Sec. XI. Normas especiales para algunos contratos

543. A) Contrato de obra	360
544. B) Contrato de consultoría	360
545. C) Contrato de prestación de servicios	360
546. D) Contrato de concesión	360
547. E) Contratos de encargos fiduciarios y fiducia pública	362
548. F) Operaciones de crédito público	363
549. G) Contratos de exploración y explotación de los recursos naturales ..	365

TÍTULO TERCERO

LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

550. Ubicación del problema	367
-----------------------------------	-----

CAPÍTULO I

ELEMENTOS DE LA RESPONSABILIDAD

551. Enumeración	369
552. A) Actuación de la administración	369
553. B) Daño o perjuicio	370
554. C) Nexos causales	371

CAPÍTULO II

RÉGIMEN JURÍDICO DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

555. Presentación	372
-------------------------	-----

**Sec. I. Evolución histórica de la responsabilidad
del Estado**

	PÁG.
556. Primera etapa: la irresponsabilidad	372
557. Segunda etapa: la responsabilidad	372
558. Tercera etapa: la responsabilidad creciente	373

Sec. II. Responsabilidad del Estado colombiano

559. Evolución general	374
------------------------------	-----

I. Aplicación del derecho privado

560. A) Aplicación de la responsabilidad indirecta	375
561. B) Aplicación de la responsabilidad directa	376

II. Etapa de transición

562. Explicación general	377
--------------------------------	-----

III. Aplicación del derecho público

563. A) En cuanto a la competencia	379
564. B) En cuanto al fondo. Responsabilidad por culpa, falta o falla del servicio	379
565. C) Responsabilidad por daño antijurídico	382

CAPÍTULO III

**CASOS ESPECIALES
DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA**

566. Explicación inicial	383
--------------------------------	-----

**Sec. I. Ampliaciones de la responsabilidad
administrativa**

567. Enunciado	383
568. A) Responsabilidad por daño especial	384
569. B) Responsabilidad por riesgo	384
570. C) Responsabilidad por trabajos públicos	384
571. D) Responsabilidad por expropiación u ocupación de inmuebles en caso de guerra	385
572. E) Responsabilidad por almacenaje	385
573. F) Responsabilidad por falla del servicio presunta	386

Sec. II. *Restricciones a la responsabilidad administrativa*

	PÁG.
574. Enunciado	387
575. A) Responsabilidad por el hecho de las leyes	387
576. B) Responsabilidad por la administración de justicia	388

Sec. III. *La responsabilidad de los funcionarios*

577. Planteamiento del problema	390
578. Soluciones tradicionales	390
579. Crítica a las soluciones anteriores	390
580. A) Responsabilidad del funcionario frente a los administradores	391
581. B) Acumulación de responsabilidades del funcionario y de la administración	392
582. C) Responsabilidad del funcionario frente a la administración	392
583. Aplicación de esas soluciones en el derecho colombiano	393

TÍTULO CUARTO

LAS PRINCIPALES ACTIVIDADES ADMINISTRATIVAS

584. Plan del título	395
----------------------------	-----

CAPÍTULO I

LA POLICÍA ADMINISTRATIVA

585. Introducción	397
-------------------------	-----

Sec. I. *Noción de policía*

586. Concepto general	398
587. A) Policía constitucional	398
588. B) Policía legislativa	398
589. C) Policía administrativa	399
590. D) Policía judicial	399

Sec. II. *Policía administrativa propiamente dicha*

591. A) Definición	399
592. B) Elementos que garantiza la policía administrativa	400
593. 1. Seguridad pública	400
594. 2. Tranquilidad pública	400

	PÁG.
595. 3. Salubridad pública	400
596. 4. Moralidad pública	401
597. C) Clases de policía administrativa	401
598. 1. Policía administrativa general	401
599. 2. Policías administrativas especiales	401

Sec. III. Reglamentación del poder de policía

600. Normas que reglamentan el poder de policía en Colombia	401
601. A) Autoridades de policía administrativa	402
602. B) Medidas de policía administrativa	403

Sec. IV. Límites del poder de policía

603. Ideas generales	404
604. A) Extensión normal del poder de policía	404
605. B) Extensión excepcional del poder de policía	405
606. C) El control del poder de policía	405
607. 1. Medios de control	406
608. 2. Elementos objeto del control	406
609. a) Control sobre el fin de policía	406
610. b) Control sobre los motivos	406

CAPÍTULO II

EL SERVICIO PÚBLICO

611. Ideas generales	408
----------------------------	-----

Sec. I. Noción de servicio público

612. A) Noción tradicional	410
613. B) Nociones material o funcional y orgánica o formal del servicio público	410
614. C) Elementos de la noción de servicio público	411
615. 1. Interés general	411
616. 2. Participación de la administración	412

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

617. Idea general	414
618. A) Gestión por parte de la administración	414
619. B) Gestión por parte de los particulares	414
620. C) Gestión mixta	415

Sec. III. *Clases de servicios públicos*

	PÁG.
621. Enunciado	415
622. A) Servicios públicos administrativos	416
623. B) Servicios públicos industriales y comerciales	416

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

624. Nociones generales	416
625. A) Principios rectores de los servicios públicos	417
626. 1. Principio de la continuidad	417
627. 2. Principio de la adaptabilidad	417
628. 3. Principio de la neutralidad	418
629. 4. Principio de la igualdad frente al servicio público	418
630. 5. Principio de la obligación de la administración de hacer funcionar correctamente los servicios públicos	418
631. B) Régimen jurídico de los servicios públicos según los diferentes modos de gestión o prestación	418
632. 1. Régimen de los actos	418
633. 2. Régimen de los contratos	419
634. 3. Régimen de personal	419
635. 4. Régimen de los bienes	420
636. 5. Cuadros-resumen sobre el régimen jurídico de los servicios pú- blicos	421
Cuadro No. 1. Prestados por la administración	421
Cuadro No. 2. Prestados por la administración	423
Cuadro No. 3. Prestados por los particulares	426
Cuadro No. 4. De prestación mixta	427
Bibliografía	431
Índices	439