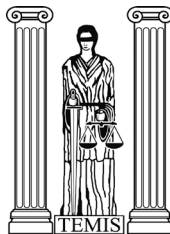


DIEGO YOUNES MORENO

Abogado y sociólogo de la Universidad Nacional. Especializaciones en el Instituto Internacional de Administración Pública de Francia y en la Fundación Getulio Vargas de Brasil. Ha sido consultor de Naciones Unidas y durante varios años de la Agencia Alemana de Cooperación (GIZ) y director del Departamento Administrativo de la Función Pública, ministro de Trabajo y magistrado del Consejo de Estado. Profesor en varias universidades y miembro de la Asociación Internacional de Derecho Administrativo.

CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

Undécima edición



EDITORIAL TEMIS S. A.
Bogotá - Colombia
2020

ÍNDICE GENERAL

CAPÍTULO I

NOCIONES GENERALES

	PÁG.
I. Derecho y ciencia del derecho.....	1
II. Clasificación del derecho.....	1
III. Ramas del derecho público.....	1
1) Derecho constitucional.....	1
2) Derecho administrativo.....	2
3) Derecho penal.....	2
4) Derecho procesal.....	2
5) Derecho internacional público.....	2
6) Derecho de la hacienda pública.....	2
IV. Ramas del derecho privado.....	2
1) Derecho civil.....	2
2) Derecho comercial.....	3
3) Derecho internacional privado.....	3
4) Derecho del trabajo.....	3
V. Concepto de derecho administrativo.....	3
VI. Definición de administración pública.....	4
VII. Fuentes del derecho administrativo.....	4
1) La Constitución Política de 1991.....	4
2) La ley.....	5
3) Los decretos presidenciales.....	7
4) Los principios del derecho administrativo.....	8
VIII. La jerarquía normativa y el principio de la legalidad.....	15
IX. Derecho administrativo y Estado social de derecho.....	16
1) Presentación general.....	16
2) Preceptiva normativa.....	17
X. Reseña histórica del derecho administrativo.....	18
1) En el mundo.....	18
2) Colombia.....	21

CAPÍTULO II

CONCEPTOS BÁSICOS DE ORGANIZACIÓN DEL ESTADO

I. Formas de organización estatal.....	23
1) Estado unitario.....	23

	PÁG.
2) Estado federal.....	23
3) Naturaleza del Estado colombiano.....	23
4) Estructura del Estado colombiano	24
5) La descentralización administrativa.....	28
6) Modalidades de la descentralización	28
7) Descentralización, desconcentración y delegación.....	30
8) Marco jurídico de la delegación en Colombia	30
II. Las funciones del Estado y en particular la función administrativa.....	32
1) Presentación	32
2) Las funciones clásicas del Estado.....	32
3) Ampliación de los criterios sobre la función administrativa	34
4) Tratamiento constitucional de la función administrativa.....	35
5) Tratamiento legal de la función administrativa (ley 489 de 1998)	35
III. Modalidades de la acción administrativa	36
1) Las competencias administrativas.....	36
2) La delegación	37
3) La delegación entre entidades públicas.....	39
4) La desconcentración administrativa.....	40
5) El principio de coordinación.....	40
6) Ejercicio de funciones administrativas por particulares	40
IV. Breve reseña de las principales reformas administrativas.....	45
1) Conceptos y definiciones	45
2) Principales reformas administrativas	45

CAPÍTULO III

LA LEY 489 DE 1998. ESTATUTO BÁSICO DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

I. Implicaciones de la ley 489	49
II. Diferencia entre gobierno, rama ejecutiva y administración pública.....	50
1) Gobierno	50
2) Rama ejecutiva.....	50
3) Administración pública.....	50
4) Orientación y control	51
5) Los sectores administrativos.....	51
6) Comisiones intersectoriales	52
7) El Consejo de Ministros.....	52
8) Los Consejos Superiores de la Administración	52
9) Los sistemas públicos	53
10) Sistemas administrativos.....	55
11) Comisiones de regulación	56

	PÁG.
III. Creación, fusión y supresión de organismos y entidades administrativas ...	56
1) Creación de entidades	56
2) Concepto de estructura orgánica	57
3) Adscripción y vinculación de entidades públicas	57
4) Fusión de entidades u organismos nacionales.....	57
5) Supresión, disolución y liquidación de entidades nacionales	58
6) Escisión de empresas industriales y comerciales del Estado y de sociedades de economía mixta	59
7) Reestructuración de entidades.....	59
IV. La atribución de facultades jurisdiccionales a autoridades administrativas	60
1) Fundamentos normativos	60
2) Consideraciones jurisprudenciales.....	60
3) Reglas de la atribución de funciones jurisdiccionales a las autoridades administrativas	61

CAPÍTULO IV

EL SECTOR CENTRAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

I. Integración	63
II. El presidente de la República	63
1) Definición.....	63
2) Elección y período	63
3) Prohibición de la reelección presidencial	64
4) El régimen presidencial colombiano.....	64
5) Clasificación de las funciones presidenciales	65
6) Los decretos presidenciales.....	67
7) La Presidencia de la República. Definición	70
8) La responsabilidad presidencial.....	71
III. El vicepresidente	71
IV. Los ministerios	71
1) Organización y funcionamiento de los ministerios y departamentos administrativos.....	71
2) Objetivos de los ministerios y departamentos administrativos.....	72
3) Funciones de los ministerios y departamentos administrativos	72
4) Dirección de los ministerios.....	72
5) Los ministros.....	73
6) Funciones de los ministros.....	73
7) Número, denominación, orden y precedencia de los ministerios	74
V. Los departamentos administrativos	75
1) Antecedentes	75
2) Organización y funcionamiento	75
3) Funciones de los directores	76

	PÁG.
4) Listado de departamentos administrativos	76
5) Moción de censura para sus directores (acto legislativo 1 de 2007).....	76
VI. Las superintendencias sin personería jurídica	76
1) Definición, organización y funcionamiento	76
2) Creación	76
3) Características	77
4) Clasificación.....	77
5) Sector	77
6) Moción de censura	77
7) Listado de superintendencias	78
VII. Las unidades administrativas especiales sin personería jurídica.....	78
1) Organización y funcionamiento de unidades administrativas especiales	78
2) Razón de ser de estas entidades	78
VIII. Nuevas funciones de la Superintendencia de Notariado y Registro.....	79
IX. Fortalecimiento de la Superintendencia Nacional de Salud (ley 1949 de 2019).....	81
X. Consejos superiores de la administración pública.....	85

CAPÍTULO V

ENTIDADES DESCENTRALIZADAS Y ORGANISMOS DE RÉGIMEN ESPECIAL

I. Generalidades	87
1) Introducción	87
2) Creación	88
3) Participación de las entidades descentralizadas en la política gubernamental.....	88
II. Unidades administrativas especiales y superintendencias con personería jurídica.....	88
III. Los establecimientos públicos.....	89
1) Definición.....	89
2) Creación	89
3) Finalidad	89
4) Atributos	89
5) Integración de los consejos de los establecimientos públicos y deberes de sus miembros.....	90
6) Régimen de inhabilidades e incompatibilidades.....	91
7) Delegados oficiales ante los consejos directivos	91
8) Funciones de los consejos directivos de los establecimientos públicos	91
9) Calidad y funciones del director, gerente o presidente de los establecimientos públicos	92
10) Ejercicio de privilegios y prerrogativas	92
11) Derecho aplicable y régimen de los actos y contratos	92
12) Casos	93

	PÁG.
IV. Empresas sociales del Estado	93
1) Origen y naturaleza	93
2) Régimen jurídico.....	93
3) Designación de los gerentes.....	94
V. Empresas oficiales de servicios públicos.....	94
VI. Las empresas industriales y comerciales del Estado	95
1) Integran la rama ejecutiva	95
2) Definición.....	95
3) Autonomía administrativa y financiera.....	96
4) Privilegios y prerrogativas	96
5) Dirección y administración de las empresas industriales y comerciales del Estado	96
6) Juntas directivas de las empresas industriales y comerciales del Estado	96
7) Funciones de las juntas directivas de las empresas industriales y comerciales de Estado	96
8) Designación del gerente o presidente	97
9) Calidad y funciones del gerente o presidente	97
10) Régimen de los actos y contratos.....	97
11) Asociación de las empresas industriales y comerciales del Estado	97
12) Casos de empresas industriales y comerciales del Estado	98
VII. Las sociedades de economía mixta.....	98
1) Definiciones legales	98
2) Condiciones de participación de las entidades públicas	98
3) Representación de las acciones de propiedad de la nación y de las entidades públicas	98
4) Naturaleza de los aportes estatales.....	99
5) Transformación de las sociedades en empresas	99
6) Ejemplos de sociedades de economía mixta.....	99
VIII. Institutos científicos y tecnológicos.....	99
1) Previsión normativa	99
2) Casos	99
IX. Las entidades descentralizadas indirectas	101
X. Las comisiones de regulación.....	101
1) Generalidades.....	102
XI. Entes de naturaleza única	102
XII. Entidades y organismos constitucionalmente autónomos	102
1) Las corporaciones autónomas regionales.....	103
2) Banco de la República	103
3) Entes universitarios autónomos	104
4) La Comisión Nacional del Servicio Civil	104
5) Desconstitucionalización de la Comisión Nacional de Televisión	105
6) Entidades privadas con funciones públicas.....	105

CAPÍTULO VI

ORGANIZACIÓN TERRITORIAL Y RÉGIMEN
DEPARTAMENTAL

	PÁG.
I. Autonomía de las entidades territoriales	107
II. Alcances y limitaciones de la autonomía territorial	107
III. El departamento.....	108
1) Definición de departamento	108
2) Creación de nuevos departamentos.....	109
3) Autonomía de la gestión departamental.....	109
4) Categorización presupuestal de los departamentos.....	109
IV. La asamblea	110
1) Previsión constitucional	110
2) Sesiones y duración.....	110
3) Integración	110
4) Atribuciones de las asambleas	111
5) Régimen de la ley 1871 de 2017.....	112
V. El gobernador	113
1) Carácter	113
2) Elección y período	113
3) Atribuciones	113
4) Régimen salarial y prestacional	114
5) Límites máximos salariales de los gobernadores, alcaldes y empleados públicos de las entidades territoriales	115
6) Límite máximo salarial mensual para alcaldes.	115
7) Límite máximo salarial mensual para Alcalde Mayor de Bogotá D. C.	115
8) Bonificación de dirección	115
9) Límite máximo salarial mensual para empleados públicos de entidades territoriales	115
10) Subsidio de alimentación.....	115
VI. Ley orgánica de ordenamiento territorial. Ley 1454 de 2011	116
VII. Asociaciones de departamentos.....	116
VIII. Las regiones.....	116
1) Regiones administrativas y de planificación.....	117
2) Las regiones de planeación y gestión.....	118
IX. Sistema general de regalías	118
1) Definición.....	118
2) El acto legislativo 5 de 2011	118
3) La ley 1530 de 2012.....	119
4) Reglamentaciones	119
X. Elección de contralores.....	119

CAPÍTULO VII

ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA
MUNICIPAL Y DISTRITAL

	PÁG.
I. El municipio	121
1) Su importancia para la democracia	121
2) Aspectos históricos relacionados con el municipio	121
3) La evolución del municipio en Colombia	124
4) Importancia del primer Código de Régimen Político y Municipal	125
5) La reforma constitucional de 1968 y el régimen municipal	125
6) La fractura del régimen centralista en la década de 1980	126
7) Definición de municipio	126
8) Principios de la gestión municipal	127
9) Creación de municipios	128
10) Derecho a la autonomía	128
11) Delegación y asignación de atribuciones	129
12) Funciones	129
II. El concejo municipal	129
1) Definición	129
2) Integración	130
3) Calidades	130
4) Naturaleza	130
5) Período	130
6) Atribuciones de los concejos	130
7) Liquidación de honorarios	132
III. El alcalde popular	132
1) Definición	132
2) Elección	132
3) Calidades	132
4) Atribuciones	132
5) Funciones de los alcaldes según la ley 1551 de 2012	133
6) Régimen salarial y prestacional	138
IV. La contraloría municipal	138
1) Regulación normativa	138
2) Elección de contralores municipales	139
V. El personero	139
1) Antecedentes	139
2) Elección y período	139
3) Requisitos	140
4) Funciones	140
VI. Áreas metropolitanas	141
1) Noción	141
2) Características	142

	PÁG.
3) Tratamiento constitucional	142
4) Definición legal	143
5) Prerrogativas.....	143
6) Integración.....	143
7) Asociaciones de las áreas metropolitanas	143
8) La ley 1625 de 2013	143
VII. Asociaciones de municipios.....	144
1) Concepto.....	144
2) Marco jurídico	144
3) Órganos de administración.....	145
4) Las asociaciones de municipios en la ley de ordenamiento territorial	145
VIII. Categorías de distritos y municipios	145
1) Fundamento	145
2) Categorización de distritos y municipios	146
IX. Juntas administradoras locales.....	146
1) Consagración constitucional	146
2) Funciones	147
3) Las juntas y la doctrina.....	147
X. Las provincias	148
1) Antecedentes	148
2) Consagración constitucional	149
3) Provincias administrativas y de planificación.	149
XI. Régimen especial de los territorios indígenas.....	150
1) Consagración constitucional	150
2) Los consejos indígenas.....	150
3) Los recursos naturales	151
XII. Régimen especial de los distritos.....	151
1) Antecedentes de los distritos como entidades territoriales.....	151
2) Régimen actual de los distritos especiales	152
3) Asociaciones de distritos especiales.....	153
XIII. La ley 617 de 2000, de ajuste fiscal	154
XIV. La ley 715 de 2001, sobre competencias y recursos.....	155
1) Antecedentes	155
2) Objetivos generales de la ley 715 de 2001	156
3) Reforma del sistema general de participación (acto legislativo 4 de 2007).....	156
XV. Ley 1551 de 2012	157
XVI. Zonas de frontera	157
1) Concepto general.....	157
2) Territorios especiales biodiversos y fronterizos	157
XVII. Recientes disposiciones sobre algunos municipios	158
XVIII. Ley 1386 de 2010 sobre tributos territoriales	158

CAPÍTULO VIII

EL DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ

	PÁG.
I. Generalidades	159
II. Órganos del Distrito Capital de Bogotá.....	159
1) El alcalde.....	159
2) El concejo.....	161
3) El personero	163
4) El contralor.....	165
III. La organización administrativa del distrito capital.....	166
1) Sector central	166
2) Las secretarías de despacho	166
3) Departamentos administrativos.....	168
4) Las unidades administrativas especiales sin personería jurídica	168
5) El sector descentralizado funcionalmente o por servicios	168
6) El sector de las localidades	169
7) Sectores administrativos de coordinación.....	169
IV. La región administrativa y de planificación especial del Distrito Capital, el departamento de Cundinamarca y los departamentos contiguos (RAPE)	169

CAPÍTULO IX

LA FUNCIÓN PÚBLICA

I. Generalidades	171
II. La clasificación de los empleos	172
III. Los servidores públicos	172
1) Servidores públicos de elección popular.....	172
2) Los empleados públicos (la modalidad estatutaria)	172
3) Los trabajadores oficiales (la modalidad contractual laboral)	173
4) Otras figuras	173
IV. Los requisitos para el ejercicio del empleo público	173
1) Definición de empleo	173
2) Funciones y requisitos de los empleos públicos	174
3) La ordenación de los empleos en niveles.....	174
V. La carrera administrativa.....	175
1) Definición.....	175
2) Principios rectores.....	175
VI. La Comisión Nacional del Servicio Civil.....	176
1) Consagración constitucional	176
2) Naturaleza	176
3) Integración	177

	PÁG.
VII. Las carreras especiales	178
VIII. El régimen salarial en la administración pública.....	179
1) Presentación	179
2) Enunciado	179
3) Definiciones	179
IX. Régimen prestacional en el sector público	181
1) Enunciado	181
2) Definiciones	181
X. El Código General Disciplinario (ley 1952 de 2019).....	184
1) Principios	184
2) Conceptos básicos para entender el Código General Disciplinario	187
3) Autores.....	188
4) Causales de exclusión de la responsabilidad disciplinaria.....	188
XI. Las causales de retiro del servicio	189
1) Tratamiento constitucional.....	189
2) Las causales de retiro son de reserva de ley	189
3) Insubsistencia	189
4) Renuncia	189
5) Retiro por edad.....	190
6) Declaratoria de vacancia del empleo	190
7) Por supresión de empleo	190
8) Destitución del empleo	191
9) Revocatoria del nombramiento	191

CAPÍTULO X

EL ACTO ADMINISTRATIVO

I. Generalidades	193
1) La creación de situaciones jurídicas	194
2) La modificación de situaciones jurídicas	194
3) La extinción de situaciones jurídicas	194
II. Criterios de distinción del acto administrativo	195
1) Criterio orgánico	195
2) Criterio material.....	195
3) Predominio del criterio orgánico.....	196
III. Definiciones de acto administrativo	197
1) Según los autores	197
2) Según la jurisprudencia.....	198
IV. La noción de acto administrativo en los Códigos	198
1) En el decreto 1 de 1984.....	198
2) En el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (ley 1437 de 2011)	199

	PÁG.
V. Elementos del acto administrativo.....	199
1) En la doctrina	199
2) En la jurisprudencia	200
VI. Atributos del acto administrativo	201
1) La presunción de legalidad	201
2) Privilegio de la ejecución oficiosa	202
3) Privilegio de lo previo.....	202
4) Vocación jurisdiccional	202
VII. Clasificación de los actos administrativos.....	202
1) Actos de poder	202
2) Actos de gestión.....	202
3) Actos propios del servicio público.....	202
4) Actos ajenos al servicio público	202
5) Actos unilaterales.....	203
6) Actos bilaterales.....	203
7) Actos plurilaterales.....	203
8) Acto simple.....	203
9) Actos complejos	203
10) Actos de alcance nacional.....	203
11) Actos de alcance local.....	203
12) Actos políticos	203
13) Actos discrecionales.....	203
14) Actos reglados.....	203
15) Actos definitivos.....	203
16) Actos de trámite	203
17) Actos verbales	204
18) Actos escritos	204
19) Actos de carácter general, impersonal y abstracto	204
20) Actos de carácter individual y concreto	204
21) Actos administrativos fictos o presuntos.....	204
22) Clasificación de los actos en la ley 1437 de 2011	206
VIII. Publicación y notificación de los actos.....	206
1) La publicación.....	207
2) La notificación	207
3) Validez del acto administrativo.....	209
4) Firmeza	209
5) Ejecutoriedad	210
IX. Defensa del ciudadano frente a los actos administrativos ilegales.....	210
X. El derecho de petición	211
1) Tratamiento constitucional.....	211
2) Antecedentes doctrinarios	211
3) La regulación del derecho de petición procede solo por ley estatutaria	212
4) Grandes contenidos de la ley estatutaria sobre derecho de petición	213

	PÁG.
XI. Los recursos	221
1) Definiciones	221
2) Los recursos previstos	221
3) Actos impugnables	222
4) Oportunidad para interponer recursos	222
5) Requisitos de los recursos	222
6) Efecto de la interposición de los recursos	222
7) El silencio administrativo negativo	223
8) Silencio administrativo positivo	223
XII. La revocatoria directa	223
1) Noción	223
2) Causales	223
3) Limitaciones	224
4) Modificaciones	224
XIII. Medios de control jurisdiccional	225
1) Nulidad por inconstitucionalidad	225
2) Nulidad	225
3) Nulidad y restablecimiento del derecho	226
4) Nulidad electoral	227
5) Reparación directa	227
6) Controversias contractuales	227
7) Repetición	228
8) Pérdida de investidura	228
9) Protección de los derechos e intereses colectivos	228
10) Reparación de los perjuicios causados a un grupo	229
11) Cumplimiento de normas con fuerza material de ley o de actos administrativos	229
12) Control por vía de excepción	229
13) Diferencias	229
14) Extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado a terceros	231
XIV. Anulación de los actos administrativos	232
1) Definición	232
2) Causales	233
XV. La suspensión provisional de los actos administrativos	239
XVI. Revocabilidad de actos de carácter particular	240
XVII. Pérdida de fuerza ejecutoria de los actos administrativos	240

CAPÍTULO XI

LA CONTRATACIÓN ESTATAL

I. Historia	243
1) Generalidades	243
2) Primera época	243

	PÁG.
3) Segunda época	244
4) Tercera época	244
5) Cuarta época.....	244
6) Quinta época	244
7) Sexta época	245
II. El Estatuto General de Contratación	245
1) Denominación de los contratos.....	245
2) Cláusulas excepcionales.....	246
3) Principios de la contratación estatal.....	246
4) Derecho al debido proceso.....	247
5) Principios de la actividad contractual para entidades no sometidas al estatuto general.....	248
6) Derecho de turno.....	248
7) Normas aplicables en la actuación administrativa	248
8) Entidades estatales	248
9) Servicios públicos	249
10) Servidores públicos.....	249
11) Inhabilidades para contratar.....	249
12) Incompatibilidades para contratar.....	252
13) Inhabilidades e incompatibilidades sobrevinientes.....	253
III. Competencia.....	254
1) Competencia para dirigir licitaciones o concursos y para celebrar contratos.....	254
2) Delegación y desconcentración para contratar	255
IV. Registro único de proponentes y contratación pública electrónica (RUP)	255
1) El registro único de proponentes.....	255
2) La contratación pública electrónica y el SECOP.....	256
V. Modalidades y reglas de selección	257
1) Licitación pública.....	257
2) Selección abreviada	257
3) Concurso de méritos	259
4) Contratación directa	259
5) La selección objetiva.....	260
VI. Procedimientos de selección.....	260
1) Etapas de la licitación o concurso	260
2) La forma del contrato estatal.....	263
VII. Contenido del contrato estatal	263
1) Estipulaciones	263
2) Anticipo.....	263
3) Adición.....	263
VIII. Los principales contratos estatales	263
1) Contrato de obra.....	263
2) Contrato de consultoría	264
3) Contrato de prestación de servicios	264
4) Contrato de concesión.....	264

	PÁG.
5) Encargos fiduciarios y fiducia pública	265
6) Prórroga de los contratos de concesión para la prestación de servicios de telecomunicaciones y de televisión	266
7) Prórroga o adición de concesiones de obra pública	266
8) De los contratos estatales de alumbrado público.....	266
9) Régimen contractual del Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo	267
10) Régimen contractual de las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta, sus filiales y empresas con participación mayoritaria del Estado.....	267
11) Entidades exceptuadas en el sector defensa.....	267
12) Régimen contractual de las corporaciones autónomas regionales	268
13) Contratación con organismos internacionales.....	268
IX. El perfeccionamiento del contrato.....	269
X. La urgencia manifiesta.....	269
XI. El control de la gestión contractual	270
1) Órganos que la ejercen.....	270
2) El ministerio público.....	270
3) La Fiscalía General de la Nación.....	271
4) Las contralorías	271
5) La participación comunitaria	272
6) El control interno	272
7) La supresión de la revisión de legalidad	272
XII. Normas derogadas, vigencia y modificaciones de la ley 1150 de 2007	272
1) Normas derogadas por la ley 1150 de 2007 y vigencia	272
2) Modificaciones.....	273
XIII. Nuevas disposiciones en materia de contratación estatal	274
1) Disposiciones del estatuto anticorrupción para prevenir y combatir la corrupción en la contratación pública	274
2) El decreto ley 19 de 2012 o estatuto antitrámites en materia contractual	274
XIV. Asociaciones público privadas (Ley 1508 de 2012).....	275
1) Definición.....	275
2) Concesiones	276
3) Ámbito de aplicación	276
4) Principios generales	276
5) Derecho a retribuciones	276
6) Plazo de los contratos para proyectos de asociación público privada ...	276
7) Participación de entidades de naturaleza pública o mixta	276
8) Proyectos de asociación público privada de iniciativa pública.....	277
9) Requisitos para abrir procesos de selección de contratistas para ejecutar proyectos de asociación público privada, de iniciativa pública.....	277
10) Proyectos de asociación público privada de iniciativa privada	277
11) Iniciativas privadas que requieren desembolsos de recursos públicos ..	277

	PÁG.
12) Adiciones y prórrogas de los contratos para proyectos de asociación público privada de iniciativa privada que requieren desembolsos de recursos públicos	277
13) Cláusulas propias de los contratos administrativos	278
14) Patrimonio autónomo	278
15) Registro único de asociación público privada, RUAPP.....	278
16) Requisitos para proyectos de asociación público privada que requieren desembolsos de recursos públicos en entidades territoriales.....	278
17) Contratos para la elaboración de estudios, la evaluación de proyectos de iniciativa privada y las interventorías	279
18) Administración de proyectos.....	279
XV. Agencia Nacional de Contratación Pública, Colombia Compra Eficiente	279
XVI. Anticipo y pago anticipado	280
1) Marco legal.....	280
2) Normas que regulan el anticipo.....	280
XVII. Reglamentación del sistema de compras y contratación pública (decr. 1082 de 2015)	281
1) Antecedentes	281
XVIII. Decreto 1273 de 2018	282
XIX. Importantes pronunciamientos en materia contractual	283
1) El error judicial debe ser probado por el interesado.....	283
2) El contrato estatal puede ser revisado en acción popular.....	283
3) La eficiencia en el contrato de prestación de servicios no significa subordinación	283
4) Los condenados por delitos contra la administración no pueden contratar con el Estado	284
5) Es nulo el contrato estatal suscrito por funcionario incompetente ...	284
XX. La ley 1882 de 2018 (aciertos y desaciertos).....	284
1) Presentación general.....	284
2) Estándares y documentos tipo en la contratación estatal.....	284
3) Experiencias internacionales	285
4) El texto legal.....	285
5) Otros aspectos que desarrolla la ley 1882 de 2016.....	286
6) El cuestionado parágrafo del artículo 20 de la ley 1882 de 2016.....	286
7) El decreto 342 de 2019	289

CAPÍTULO XII

LOS SERVICIOS PÚBLICOS

I. Noción de servicio público	291
II. La importancia de los servicios públicos en Colombia	291

	PÁG.
III. Evolución jurídica de la noción de servicio público	292
1) Planteamiento general	292
2) La regulación constitucional	293
3) La importancia de la intervención del Estado	295
IV. El servicio público y la doctrina	296
V. Concepto de servicios públicos domiciliarios	298
VI. Estatuto de los servicios públicos domiciliarios	299
1) Ley reguladora	299
2) La intervención del Estado	299
3) Los instrumentos de intervención estatal	300
4) Los derechos de los usuarios	300
5) La función social de la propiedad	301
6) La vigilancia del Estado en los servicios públicos	301
VII. Los servicios públicos esenciales	303
1) Consagración constitucional de la figura	303
2) Desarrollos legislativos	303
3) La jurisprudencia	304
4) Derecho comparado	305
VIII. La gestión de servicios públicos por particulares	307
1) Tratamiento constitucional y legal	307
2) Modalidades	307
3) Régimen disciplinario	309
IX. Diferencia entre servicio público y función administrativa	310
X. La eficiente prestación de los servicios según el Consejo de Estado	310
XI. La responsabilidad municipal en la prestación de los servicios públicos ...	311

CAPÍTULO XIII

PODER, FUNCIÓN Y ACTIVIDAD DE POLICÍA

I. Generalidades	313
II. La noción de policía según los tratadistas franceses	313
III. Según la doctrina iberoamericana	315
IV. Poder de policía, función de policía y actividad de policía	316
1) Poder de policía	317
2) Función de policía	317
3) Actividad de policía	317
V. Jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre el poder de policía	318
1) El poder de policía	318
2) Poder de policía principal	318
3) Poder de policía subsidiario	319
4) Función de policía	319
5) Actividad de policía	319

	PÁG.
VI. De la noción restringida a la noción amplia de policía administrativa.....	320
1) En relación con el concepto que se tenga del Estado.....	320
2) Bienes jurídicos protegidos por la policía administrativa.....	320
VII. Código Nacional de Policía y Convivencia.....	321
1) Generalidades.....	321
2) Objetivos.....	321
3) Ámbito de aplicación del derecho de policía.....	322
4) Autonomía del acto y del procedimiento de policía.....	322
5) Categorías jurídicas.....	322
6) Finalidades de la convivencia.....	322
7) Principios del Código.....	323
8) Ejercicio de la libertad y de los derechos de los asociados.....	323
9) Deberes de las autoridades de policía.....	323
10) Poder de policía.....	324
11) Función de policía.....	325
12) Consejos de seguridad y convivencia y comité civil de convivencia....	326
13) Actividad de policía.....	326
VIII. Los medios jurídicos de policía.....	327
1) Definición.....	327
2) Clasificación de los medios de policía.....	327
3) Orden de policía.....	327
4) Permiso excepcional.....	328
5) Reglamentos.....	328
6) Autorización.....	328
7) Mediación policial.....	328
8) Traslado por protección.....	328
9) Traslado para procedimiento policivo.....	328
10) Registro.....	329
11) Registro a persona.....	329
12) Registro a medios de transporte.....	330
13) Suspensión inmediata de actividad.....	330
14) Ingreso a inmueble con orden escrita.....	330
IX. El Código de Policía y Convivencia ante la Corte Constitucional.....	331
1) Sentencia C-211 de 2017.....	331
2) Sentencia C-212 de 2017.....	332
3) Sentencia C-223 de 2017.....	333
4) Sentencia C-225 de 2017.....	333
5) Sentencia C-282 de 2017.....	334
6) Sentencia C-286 de 2017.....	334
7) Sentencia C-334 de 2017.....	334
8) Sentencia C-349 de 2017.....	334
9) Sentencia C-391 de 2017.....	334

	PÁG.
X. El uso razonable de las medidas de policía	335
1) Según la doctrina.....	335
2) Según la jurisprudencia.....	336
3) Según el Código de Policía y Convivencia (ley 1801 de 2016)	337
 CAPÍTULO XIV 	
LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO	
I. Conceptos básicos sobre responsabilidad.....	339
1) Noción.....	339
2) Su consagración en la Constitución de 1991	339
3) Origen	339
4) Fundamento.....	340
II. La evolución de la responsabilidad estatal	340
1) Período de la irresponsabilidad estatal.....	340
2) Período de la responsabilidad estatal	341
3) Período de extensión de la responsabilidad	342
III. La responsabilidad del Estado en Colombia	342
IV. La jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia	343
1) La responsabilidad indirecta	343
2) La responsabilidad directa	343
3) La falta o falla del servicio.....	344
V. La jurisprudencia del Consejo de Estado	344
1) La autonomía de la responsabilidad estatal	344
2) La falla del servicio.....	346
3) El caso del Palacio de Justicia, ejemplo de la falla del servicio	347
4) La responsabilidad sin culpa.....	349
5) La igualdad ante las cargas públicas	349
6) La responsabilidad estatal con estatuto propio	351
7) La falla presunta del servicio por actividades peligrosas.....	351
VI. Responsabilidad del Estado a partir de la Constitución de 1991.....	351
1) Regulación constitucional.....	351
2) Importancia de la consagración constitucional de la responsabilidad estatal.....	352
3) La jurisprudencia del Consejo de Estado.....	352
4) Alcance del daño antijurídico	354
5) Estructuración del daño antijurídico	355
VII. Responsabilidad objetiva o subjetiva, eje del debate	355
1) Recapitulación.....	355
VIII. Jurisprudencia sobre la casuística más frecuente	356
1) Responsabilidad de la nación en casos de accidente por arma de fuego	356
2) Responsabilidad de la Nación en los casos de privación injusta de la libertad.....	357

	PÁG.
3) Responsabilidad de la Nación por la vida e integridad del conscripto...	358
4) Obligación especial de protección de seguridad a los reclusos	358
5) Responsabilidad del Estado por los daños que cause con la conducción de un vehículo oficial	359
6) Responsabilidad del Estado si se ocupa un bien inmueble sin existir expropiación o indemnización.....	360
7) Responsabilidad de la entidad prestadora por los daños que cause por el no mantenimiento de redes	360
8) Responsabilidad del Estado cuando no se hacen señalizaciones de obras públicas	360
9) Responsabilidad del Estado por error judicial	361
10) Responsabilidad por defectuoso funcionamiento de la administración de justicia	362
IX. La acción de repetición.....	363
1) Regulación normativa	363
2) La repetición en la ley 1437 de 2011	364
3) Naturaleza de la acción de repetición	364
4) Sobre el dolo y la culpa grave, y su prueba, ha señalado la Corte Constitucional	364
5) Sobre el debido proceso en estos casos.....	365
6) La constitucionalidad de las presunciones.....	365

CAPÍTULO XV

CONTROLES SOBRE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA SEGÚN LA CONSTITUCIÓN DE 1991

I. La Constitución, un sistema de controles	367
II. Los fundamentos del control	368
III. El control constitucional.....	369
1) Noción.....	369
2) La jurisdicción de la Corte Constitucional.....	369
3) La jurisdicción constitucional del Consejo de Estado	371
4) La jurisdicción contencioso administrativa	371
IV. El control de legalidad.....	372
1) El principio de la legalidad	372
2) Instituciones aseguradoras del principio	372
V. El control político.....	373
1) Control legislativo.....	373
2) Control de opinión pública.....	374
VI. El control del ministerio público	379
1) Ideas generales	379
2) Definiciones	379
3) Funciones del ministerio público en la Carta de 1991	379

	PÁG.
4) Integración y funcionarios del ministerio público	381
5) Procurador general de la nación.....	381
6) Organización de la Procuraduría General de la Nación.....	382
7) Extensión del control	382
8) La Defensoría del Pueblo.....	383
9) Reforma al equilibrio de poderes.....	384
VII. El control administrativo	384
1) Noción.....	384
2) Control jerárquico	384
3) Control administrativo	385
4) Control presupuestal	386
VIII. El control interno. Desarrollo legislativo	386
1) La ley 87 de 1993.....	386
IX. El control fiscal.....	387
1) Finalidad	387
2) Noción de gestión fiscal.....	388
3) Historia de la Contraloría General de la República	388
4) La vigilancia de la gestión fiscal.....	390
5) El contralor general de la república	390
6) La Contraloría General de la República.....	391
7) El acto legislativo 2 de 2015.....	392
X. Democratización y control social de la administración pública.....	392
XI. La ley 850 de 2003	393
1) Propósito	393
2) Alcances	394
XII. La pluralidad de los controles.....	394
XIII. Clasificación de los controles	396

CAPÍTULO XVI

LA JURISDICCIÓN DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

I. Bases filosóficas para entender la jurisdicción de lo contencioso administrativo.....	399
1) Planteamiento general.....	399
2) La legislación colombiana	400
3) El impacto de los derechos fundamentales sobre el derecho administrativo	400
II. Evolución histórica del Consejo de Estado	401
1) Origen y primeras experiencias	401
2) Su supresión	402
3) La Constitución de 1886	402
4) La segunda desaparición	403

	PÁG.
5) El restablecimiento.....	404
6) La ley 167 de 1941.....	404
7) Las recomendaciones de la misión francesa.....	405
8) La reforma constitucional plebiscitaria de 1957.....	405
9) El decreto 528 de 1964.....	406
10) La reforma constitucional de 1968.....	406
11) El decreto-ley 1 de 1984.....	406
III. El Consejo de Estado y la jurisdicción de lo contencioso administrativo, a partir de la Constitución de 1991.....	407
1) El fortalecimiento del Consejo de Estado.....	407
2) La ley 1437 de 2011 Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.....	407
3) Organización de la jurisdicción según la ley 1437 de 2011.....	410
IV. Medios de control jurisdiccional.....	414
1) Extensión del control.....	414
2) Los distintos medios.....	414
3) Acción de tutela.....	415
V. Síntesis de los aspectos procesales.....	417
1) Aclaración.....	417
2) Capacidad y representación legal.....	417
3) Requisitos de la demanda.....	418
4) Contenido de la demanda.....	419
5) Oportunidad para presentar la demanda.....	420
6) Trámite de la demanda.....	422
7) Etapas del proceso.....	423
8) Notificaciones.....	424
9) Causales de nulidad.....	424
10) Pruebas.....	424
11) Intervención de terceros.....	425
12) Llamamiento en garantía.....	425
13) Recursos.....	425
VI. Las medidas cautelares.....	426
1) Consagración legal.....	426
2) Clasificación de las medidas cautelares.....	426
3) Requisitos.....	427
4) La doctrina y las medidas cautelares.....	427
5) La jurisprudencia y las medidas cautelares.....	428
VII. El valor de la jurisprudencia según el Código de Procedimiento Adminis- trativo y de lo Contencioso Administrativo.....	428
1) Presentación general.....	428
2) El recurso de unificación de la jurisprudencia.....	429
3) Las sentencias de unificación jurisprudencial.....	429

	PÁG.
4) La extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado.....	429
5) El derecho comparado y la extensión de la jurisprudencia.....	430
VIII. Nueva regulación de la pérdida de investidura de congresistas	432
1) Tratamiento constitucional.....	432
2) La ley 1881 de 2018.....	432
Bibliografía	435
Índice de disposiciones	439
Índice de materias	447

CAPÍTULO VII

ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA MUNICIPAL Y DISTRITAL

I. EL MUNICIPIO

1) *Su importancia para la democracia.* El fortalecimiento de la democracia depende en buena parte de la suerte de los procesos descentralistas, y en particular del fortalecimiento de la vida municipal. Como dice ALEXIS DE TOCQUEVILLE, “es en el municipio donde reside la fuerza de los pueblos libres. Las instituciones municipales son a la libertad lo que las escuelas primarias son a la ciencia: la ponen al alcance del pueblo; le hacen saborear su uso pacífico y le acostumbran a servirse de ella. Sin instituciones municipales una nación puede otorgarse un gobierno libre, pero no posee el espíritu de la libertad. Pasiones pasajeras, intereses momentáneos, al azar de las circunstancias pueden darle las formas exteriores de la independencia; pero el despotismo contenido en el interior del cuerpo social reaparecerá, tarde o temprano en la superficie”¹.

2) *Aspectos históricos relacionados con el municipio.* Consideramos de interés para el lector los siguientes aspectos básicos sobre la historia del municipio. En primer lugar, ofrecemos una visión universal y luego haremos lo propio en nuestro país.

a) *Los orígenes del municipio.* Según JOSÉ ESTEVE PARDO, reconocido catedrático de la Universidad de Barcelona², “Los municipios están muy arraigados en la sociedad y la cultura occidental. Desde muy antiguo han sido unidades o células primarias de organización social cuya existencia precede a los modernos Estados.

”Los municipios son pues originariamente formaciones, agrupaciones sociales, que se gestaron al margen, antes, del Estado. En ese dualismo que marcan Estado y sociedad al que en esta obra prestamos particular atención, los municipios se gestan en la sociedad y se integran en ella como una de sus células o unidades básicas de articulación. No se les consideraba en absoluto

¹ Citado por JAVIER HENAO HIDRÓN, *El poder municipal*, 14ª ed., Medellín, Vieco e hijas, 2009, pág. 15.

² JOSÉ ESTEVE PARDO, *Lecciones de derecho administrativo*, Universidad de Barcelona, Marcial Pons, 2012, págs. 121 a 124.

parte de la estructura estatal incipiente que se formaba en torno a la monarquía, el ejército, la justicia, diplomacia y fuerza de seguridad. Los municipios se adscribían a la sociedad sin ningún género de duda.

”Los municipios se configuraron así inicialmente como corporaciones cuyos miembros son los propios habitantes o miembros de la comunidad municipal, de ahí que se siga empleando la denominación de corporación municipal para referirse a ellos. Pero lo que inicialmente era una corporación pasó a convertirse en una Administración pública en un proceso histórico que exponemos sumariamente a continuación en los que son sus momentos más relevantes”.

Y en punto al reconocimiento de los municipios como realidades sociales anteriores a las primeras constituciones expresa el profesor ESTEVE PARDO: “Los municipios, gestados inicialmente en la realidad social, fueron objeto de progresiva regulación por parte del Estado en cuya estructura se fueron integrando. Un momento decisivo de ese proceso se produce con las primeras Constituciones. En ellas y en su primera legislación de desarrollo se fijan los rasgos básicos de los municipios y, sobre todo, se generaliza su presencia en todo el Estado, afirmándose su función de administradores de toda una serie de asuntos de interés para la comunidad local a la que sirven”.

Y al referirse a este proceso en Francia, ESTEVE PARDO sostiene que en el país galo se desarrolló “un proceso muy radical, en rigor revolucionario, de reordenamiento y homogeneización de la extensión territorial de los municipios. Se trataba de uniformizar, de igualar, para evitar las diferencias de *status* jurídico que se derivaban de la asimétrica y desigual organización del Antiguo Régimen. Se estableció entonces que los municipios, las comunas, tuviesen el mismo radio territorial que de tal modo permitieran a una persona situada en sus límites territoriales trasladarse caminando al centro de la comuna donde estaba la sede de su Administración para hacer una gestión allí y regresar el mismo día a su lugar de residencia en el extremo del término municipal. El resultado fue que se dibujó en Francia un mapa municipal integrado por 40.000 comunas, que casi todas se mantienen en la actualidad, y que plantea serios problemas, pues muchas de estas comunas, de dimensiones muy reducidas, carecen de medios materiales y financieros para hacer frente a los cometidos que se les encomiendan, mucho más complejos y costosos que los de la sociedad rural, de cuando se constituyeron hace más de dos siglos”.

También menciona la situación germana en ilustrados párrafos que dicen: “La primera Constitución que se aprueba en Alemania por una representación del pueblo alemán —ya estaban en vigor algunas constituciones de los Estados o Länder como la de Baviera, o la de Baden-Wutemberg— es la que se conoce como Constitución de Frankfurt de 1849. Para nosotros es muy significativo que las referencias a los municipios (*Gemeinde*) se contienen en el capítulo sobre «Los derechos fundamentales» donde se afirma en concreto en el art. XI (184) que: «Cada municipio tiene el derecho fundamental: a) A la

elección de sus directores y representantes. b) A la Administración autónoma de sus asuntos. c) A la publicación de su presupuesto. d) A la publicidad de sus actuaciones».

”En el siglo xx se produce un proceso de integración de los municipios en el Estado. Con la industrialización y el crecimiento de las ciudades los municipios se ven encarados ante nuevos cometidos y servicios de gran entidad —abastecimiento de agua, alumbrado público, alcantarillado y saneamiento, transporte público, etc.— para lo que necesitan de potestades públicas y de fuentes de ingresos. Unas potestades y unos ingresos fiscales que les son atribuidos por el Estado a través de sus leyes. De este modo los municipios se integran en la maquinaria administrativa del Estado en la que tendrán un protagonismo cada vez más acentuado a medida que se desarrolla y expande el Estado social, muchas de cuyas prestaciones se encomiendan a las Administraciones municipales.

”La Constitución de 1978, su desarrollo legislativo y toda su interpretación posterior jurisprudencial y doctrinal, han realzado el carácter representativo de la Administración municipal, su articulación democrática y la autonomía de que dispone para la gestión de sus asuntos. Se recupera la noción de que los municipios proceden de la sociedad y que su integración en la estructura del Estado no conlleva su disolución en él; disponen de un espacio de autonomía para la gestión de los genuinos intereses de la comunidad social a la que sirven. La autonomía local y su garantía constitucional viene así a preservar esa naturaleza, ese origen y esa identidad características de los municipios”³.

³ ESTEVE PARDO, *Lecciones de derecho administrativo, op. cit.*

AUGUSTO HERNÁNDEZ BECERRA, autoridad indiscutible en esta materia, nos enseña así los rasgos principales de la historia municipal vernácula en los siguientes e ilustrados términos: “A partir del segundo viaje de Colón, los Reyes Católicos emprendieron una política de población, declarada expresamente en sus instrucciones al almirante, y en adelante a los demás descubridores, conquistadores y misioneros. El fundar se consignaba entre las obligaciones del conquistador, según su dignidad. Capitulaciones de descubrimiento nuevo y población concedían al adelantado facultades para repartir tierras y encomendar indios. Llegó a formarse todo un código colonial de población, en el que se expidieron hasta 104 instrucciones, muy prolijas, sobre el modo de fundar y organizar pueblos. La culminación de tales reglamentaciones son las “Ordenanzas de nuevo descubrimiento y nueva población” promulgadas por Felipe II en 1573. En dichas normas es constante la preocupación tanto porque los españoles arraiguen en las nuevas poblaciones, como porque los indios sean reducidos a poblados.

”Se distinguieron dos clases de ciudades, metropolitanas y sufragáneas, además de villas y lugares, todos gobernadas por concejos o cabildos. El primer Cabildo de cada nueva población era nombrado por los descubridores y en adelante fue lo ordinario que los regidores eligiesen a quienes habían de sucederles. Empero, ya en el siglo xvi se desarrolló el régimen de venta, por remate en pública almoneda, de los oficios municipales. Estos llegaron a ser, en especial después de la real cédula de 14 de diciembre de 1606, un objeto de «propiedad privada» que pasaba libremente por venta de una persona a otra, o entre miembros de una misma familia.