

Jaime Orlando  
Santofimio Gamboa

# COMPENDIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

Segunda edición

*Prólogo de* Luciano Parejo Alfonso

Colección  
Externado-Tirant  
Derecho

Universidad  
**Externado**  
de Colombia



tirant  
lo blanch





## *Acceso gratis a la lectura en la nube*

Para visualizar el libro electrónico en la nube de lectura envíe junto a su nombre y apellidos una fotografía del código de barras situado en la contraportada del libro y otra del ticket de compra a la dirección:

**ebooktirant@tirant.com**

En un máximo de 72 horas laborables le enviaremos el código de acceso con sus instrucciones.

La visualización del libro en **NUBE DE LECTURA** excluye los usos bibliotecarios y públicos que puedan poner el archivo electrónico a disposición de una comunidad de lectores.

Se permite tan solo un uso individual y privado.



# Compendio de derecho administrativo

*Segunda edición*

Jaime Orlando Santofimio Gamboa

## COMITÉ CIENTÍFICO DE LA EDITORIAL TIRANT LO BLANCH

### **MARÍA JOSÉ AÑÓN ROIG**

*Catedrática de Filosofía del Derecho de la Universidad de Valencia*

### **ANA CAÑIZARES LASO**

*Catedrática de Derecho Civil de la Universidad de Málaga*

### **JORGE A. CERDIO HERRÁN**

*Catedrático de Teoría y Filosofía de Derecho. Instituto Tecnológico Autónomo de México*

### **JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ**

*Ministro en retiro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y miembro de El Colegio Nacional*

### **MARÍA LUISA CUERDA ARNAU**

*Catedrática de Derecho Penal de la Universidad Jaume I de Castellón*

### **CARMEN DOMÍNGUEZ HIDALGO**

*Catedrática de Derecho Civil de la Pontificia Universidad Católica de Chile*

### **EDUARDO FERRER MAC-GREGOR POISOT**

*Juez de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*

*Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*

### **OWEN FISS**

*Catedrático emérito de Teoría del Derecho de la Universidad de Yale (EEUU)*

### **JOSÉ ANTONIO GARCÍA-CRUCES GONZÁLEZ**

*Catedrático de Derecho Mercantil de la UNED*

### **JOSÉ LUIS GONZÁLEZ CUSSAC**

*Catedrático de Derecho Penal de la Universidad de Valencia*

### **LUIS LÓPEZ GUERRA**

*Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Carlos III de Madrid*

### **ÁNGEL M. LÓPEZ Y LÓPEZ**

*Catedrático de Derecho Civil de la Universidad de Sevilla*

### **MARTA LORENTE SARIÑENA**

*Catedrática de Historia del Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*

### **JAVIER DE LUCAS MARTÍN**

*Catedrático de Filosofía del Derecho y Filosofía Política de la Universidad de Valencia*

### **VÍCTOR MORENO CATENA**

*Catedrático de Derecho Procesal de la Universidad Carlos III de Madrid*

### **FRANCISCO MUÑOZ CONDE**

*Catedrático de Derecho Penal de la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla*

### **ANGELIKA NUSSBERGER**

*Catedrática de Derecho Constitucional e Internacional en la Universidad de Colonia (Alemania)*

*Miembro de la Comisión de Venecia*

### **HÉCTOR OLASOLO ALONSO**

*Catedrático de Derecho Internacional de la Universidad del Rosario (Colombia) y Presidente del Instituto Ibero-Americano de La Haya (Holanda)*

### **LUCIANO PAREJO ALFONSO**

*Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Carlos III de Madrid*

### **CONSUELO RAMÓN CHORNET**

*Catedrática de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Valencia*

### **TOMÁS SALA FRANCO**

*Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad de Valencia*

### **IGNACIO SANCHO GARGALLO**

*Magistrado de la Sala Primera (Civil) del Tribunal Supremo de España*

### **ELISA SPECKMANN GUERRA**

*Directora del Instituto de Investigaciones Históricas de la UNAM*

### **RUTH ZIMMERLING**

*Catedrática de Ciencia Política de la Universidad de Mainz (Alemania)*  
*Fueron miembros de este Comité:*

**EMILIO BELTRÁN SÁNCHEZ, ROSARIO VALPUESTA FERNÁNDEZ  
y TOMÁS S. VIVES ANTÓN**

Procedimiento de selección de originales, ver página web:  
[www.tirant.net/index.php/editorial/procedimiento-de-seleccion-de-originales](http://www.tirant.net/index.php/editorial/procedimiento-de-seleccion-de-originales)

# Compendio de derecho administrativo

*Segunda edición*

Jaime Orlando Santofimio Gamboa

*Con Prólogo del profesor Luciano Parejo Alfonso*

Universidad  
**Externado**  
de Colombia



**tirant  
lo blanch**

2023

Copyright © 2023

Todos los derechos reservados. Ni la totalidad ni parte de este libro puede reproducirse o transmitirse por ningún procedimiento electrónico o mecánico, incluyendo fotocopia, grabación magnética, o cualquier almacenamiento de información y sistema de recuperación sin permiso escrito de los autores y del editor.

En caso de erratas y actualizaciones, la Editorial Tirant lo Blanch publicará la pertinente corrección en la página web [www.tirant.com](http://www.tirant.com).

Santofimio Gamboa, Jaime Orlando

Compendio de derecho administrativo / Jaime Orlando Santofimio Gamboa.  
Segunda edición. Bogotá : Universidad Externado de Colombia ; Tirant lo Blanch, 2023.

1539 páginas ; 21 cm.

ISBN: 978-628-7620-79-7 (impreso)

1. Derecho administrativo -- Colombia -- Jurisprudencia 2. Derecho constitucional  
3. Cláusulas (Derecho) 4. Ordenamiento territorial 5. Derecho público 6. Garantías  
constitucionales 7. Procedimiento administrativo -- Colombia 8. Responsabilidad del  
Estado -- Colombia I. Universidad Externado de Colombia II. Título

344 SCDD 15

Catalogación en la fuente -- Universidad Externado de Colombia. Biblioteca. MRJ

ISBN Impreso: 978-628-7620-79-7

ISBN Digital: 978-628-7620-80-3

© 2023, Jaime Orlando Santofimio Gamboa

© 2023, Universidad Externado de Colombia

Calle 12 n.º 1-17 este, Bogotá

Teléfono (57-1) 342 02 88

[publicaciones@uexternado.edu.co](mailto:publicaciones@uexternado.edu.co)

[www.uexternado.edu.co](http://www.uexternado.edu.co)

© 2017, primera edición

© 2023, TIRANT LO BLANCH

© 2023, segunda edición

Calle 11 # 2-16 (Bogotá D.C.)

Tel.: 4660171

Email: [tlb@tirant.com](mailto:tlb@tirant.com)

Librería virtual: [www.tirant.com/co/](http://www.tirant.com/co/)

Si tiene alguna queja o sugerencia, envíenos un mail a: [atencioncliente@tirant.com](mailto:atencioncliente@tirant.com). En caso de no ser atendida su sugerencia, por favor, lea en [www.tirant.net/index.php/empresa/politicas-de-empresa](http://www.tirant.net/index.php/empresa/politicas-de-empresa) nuestro procedimiento de quejas.

Responsabilidad Social Corporativa: [http://www.tirant.net/Docs/RSC\\_Tirant.pdf](http://www.tirant.net/Docs/RSC_Tirant.pdf)

# CONTENIDO

Prólogo a la primera edición .....	35
Prólogo a la segunda edición.....	61
Presentación a la primera edición.....	71
Presentación a la segunda edición.....	75

## PARTE GENERAL

### EL DERECHO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

#### TÍTULO PRIMERO

##### Introducción

##### *Capítulo primero*

<b>El concepto del derecho administrativo</b> .....	83
<b>Introducción. Aproximaciones a los conceptos de administración pública y derecho administrativo</b> .....	83
<b>I. Principales criterios doctrinales surgidos de la búsqueda histórica de sustantividad para los conceptos de administración pública y derecho administrativo</b> .....	86
A. Criterio orgánico, formal o subjetivo .....	88
B. Criterio funcional, sustancial, objetivo o material .....	95
C. Criterio finalístico o teleológico.....	98
1. <i>Criterio subjetivo (orgánico) finalístico</i> .....	99
2. <i>Criterio funcional finalístico</i> .....	99
a. <i>Criterio de los servicios públicos (Duguit)</i> .....	100
b. <i>Criterio de los fines estatales (Orlando)</i> .....	116
c. <i>Criterio de la procura existencial (Forsthoff)</i> .....	119
D. Criterio de las prerrogativas públicas: <i>puissance publique</i> (Hauriou).....	125
E. Criterios normativos .....	136
1. <i>Criterio de la teoría pura del derecho (Kelsen)</i> .....	136
2. <i>Criterio de la exclusión o de la determinación conceptual formalista y negativa (Merkel)</i> .....	151
3. <i>Criterio del positivismo anglosajón de Hart</i> .....	153

F. Criterio de la escuela de pensamiento neoconstitucionalista (Dworkin, Alexy, Nino, Zagrebelsky, Ferrajoli, Atienza, Prieto Sanchís y Bernal Pulido, entre otros) .....	160
G. Criterio del constitucionalismo del bien común (Vermeule) .....	169
H. Criterio neoeconomicista o de la explicación económica de lo público (Hayek, Friedman, Ariño y otros).....	176
I. Criterio del derecho administrativo como sistema (Schmidt-Assmann) ...	184
J. Criterio fundado en la cláusula constitucional del Estado social de derecho (Hermann Heller).....	188
K. Criterio del <i>Ius Constitutionale Commune Latinoamericanum</i> o del derecho administrativo conforme al constitucionalismo transformador, dialógico y convencional (A. Bogdandy).....	193
<b>II. Propuesta operativa de un concepto de derecho administrativo</b> .....	200
A. Derecho de la administración pública y de la función administrativa ejercida por órganos públicos y privados.....	202
B. Subsistema del ordenamiento jurídico.....	204
C. Interacción de contenidos de los subsistemas propios del ordenamiento jurídico como sistema: el derecho público y el privado en la legalidad de la administración pública .....	206
D. Relaciones con los asociados y la comunidad.....	208
E. Bajo el contexto de propósitos y finalidades del Estado Constitucional en perspectiva finalista y de protección y garantía de los derechos individuales y colectivos (adecuado a parámetros y estándares convencionales). La Constitución Política como marco referencial para la construcción del concepto de derecho administrativo.....	209
F. Tendiente a la consolidación de la buena administración y el bienestar general de la comunidad.....	216

## Capítulo segundo

<b>Surgimiento de los tipos de sometimiento de la administración pública al derecho</b> .....	223
<b>Introducción. Surgimiento de la administración pública y del derecho administrativo</b> .....	223
<b>I. Surgimiento de la administración pública y del derecho administrativo bajo la visión continental o europea de influencia francesa. trascendencia e importancia sustancial de <i>juger l'administration c'est encore administrer</i> ..</b>	225
<b>II. Surgimiento de la administración pública y del derecho administrativo bajo la idea de su vincularidad a la formación del Estado</b> .....	232
A. El derecho del príncipe .....	237
B. La ciencia de la policía.....	238
<b>III. Surgimiento de la administración pública y del derecho administrativo en los territorios americanos de influencia hispana: el derecho indiano</b> .....	240

<b>IV. Surgimiento de la administración pública y del derecho administrativo en Colombia. La recepción del sistema continental o europeo de influencia francesa</b> .....	242
A. Surgimiento de la administración pública colombiana .....	243
1. <i>Período de la independencia (1810-1821)</i> .....	243
2. <i>Período unitario: de la Gran Colombia a la Nueva Granada (1821-1858)</i> .....	243
3. <i>Período federal: de la Confederación Granadina a los Estados Unidos de Colombia (1858-1885)</i> .....	244
4. <i>Período de la reconstrucción unitaria (1885-1991)</i> .....	245
5. <i>Período del Estado social y democrático de derecho (desde 1991)</i> .....	246
B. Surgimiento del régimen de sometimiento de la administración pública colombiana al ordenamiento jurídico y su derecho sustancial .....	247
1. <i>Desarrollo de las normas sustanciales del régimen de sometimiento</i> ....	247
2. <i>Desarrollo del control jurisdiccional de la administración pública colombiana</i> .....	248
a. <i>Período de la independencia (1810-1821)</i> .....	249
b. <i>Período judicialista (1821-1914)</i> .....	249
c. <i>Período mixto: judicialista y jurisdicción especializada o de la implantación tardía del régimen francés (1914-hasta nuestros días)</i> .....	250
3. <i>El Consejo de Estado: surgimiento y desarrollo de esta figura en el derecho colombiano. intrascendencia de la idea revolucionaria de juger l'administration c'est encore administrer</i> .....	251
a. <i>El Consejo de Estado de carácter consultivo no contencioso. Los consejos reales</i> .....	252
b. <i>El consejo de estado de carácter contencioso. La influencia tardía francesa con intrascendencia de la idea revolucionaria de juger l'administration c'est encore administrer</i> .....	256

### Capítulo tercero

<b>Fundamentos del sistema del ordenamiento jurídico de la administración –Fuentes–</b> .....	259
<b>Introducción. El derecho administrativo en el sistema del ordenamiento jurídico</b> .....	259
<b>I. Elementos del sistema del ordenamiento jurídico: punto indubitable de partida para su fundamentación</b> .....	261
<b>II. Articulación y fundamentación del sistema del ordenamiento jurídico con el orden convencional</b> .....	262
<b>III. Fundamentos sustentados en la Constitución como norma suprema, o bases de construcción del ordenamiento jurídico administrativo (principios y valores)</b> .....	268
A. Base del Estado de derecho .....	270
1. <i>El principio de legalidad</i> .....	272

2.	<i>El principio de la prevalencia del interés general</i> .....	273
3.	<i>El principio de la responsabilidad</i> .....	274
4.	<i>El principio de la dignidad humana y la prevalencia y el respeto a los derechos fundamentales</i> .....	275
5.	<i>El principio de la división de poderes</i> .....	276
6.	<i>El principio del control de la actividad pública</i> .....	277
B.	Base del Estado democrático.....	277
1.	<i>El principio de la soberanía popular</i> .....	278
2.	<i>El principio de la participación</i> .....	279
3.	<i>El principio de pluralismo</i> .....	279
4.	<i>El principio de la integración por la vía electoral</i> .....	280
C.	Base del Estado social de derecho .....	280
1.	<i>El principio de solidaridad</i> .....	283
2.	<i>El principio del orden económico y social justo</i> .....	283
D.	Base del Estado unitario .....	284
1.	<i>Principios atemperadores</i> .....	
	<i>Desconcentración y delegación: descentralización</i> .....	285
2.	<i>El Estado unitario en Colombia</i> .....	286
E.	Base o supraprincipio de la integración .....	287
<b>IV. Fundamentos sustentados en la ley como elemento del sistema del ordenamiento jurídico</b> .....		289
A.	La ley.....	290
B.	Actos del Congreso de la República con fuerza de ley .....	294
1.	<i>Leyes ordinarias</i> .....	295
2.	<i>Leyes excepcionales o especiales</i> .....	295
a.	<i>Leyes orgánicas</i> .....	296
b.	<i>Leyes estatutarias</i> .....	296
c.	<i>Leyes generales</i> .....	298
d.	<i>Leyes de planes</i> .....	299
C.	Actos del ejecutivo con fuerza de ley .....	299
1.	<i>Decretos ley o extraordinarios</i> .....	299
2.	<i>Decretos legislativos</i> .....	300
<b>V. Fundamentos sustentados en el acto administrativo (normativo) como elemento del sistema del ordenamiento jurídico</b> .....		301
A.	El reglamento (acto de carácter general normativo).....	301
1.	<i>Regla general en materia normativa o reglamentaria</i> .....	304
2.	<i>Reglas de excepción en materia normativa o reglamentaria</i> .....	305
B.	Actos ordinarios del ejecutivo: resoluciones, decretos, directivas, circulares, etc.....	306
C.	Actos de las corporaciones administrativas: acuerdos, ordenanzas, resoluciones y Conpes.....	307
<b>VI. Principios generales del derecho</b> .....		308
<b>VII. Jurisprudencia</b> .....		310

<b>VIII. El precedente</b> .....	310
A. Precedente jurisprudencial .....	313
1. <i>Ratio decidendi</i> .....	314
2. <i>Obiter dictum</i> .....	315
B. Precedente administrativo.....	320
C. Precedente convencional.....	325
<b>IX. Costumbre</b> .....	326

#### *Capítulo cuarto*

<b>Los sujetos de la relación jurídico-administrativa en el ordenamiento jurídico</b> .....	329
---------------------------------------------------------------------------------------------	-----

<b>Introducción. La subjetividad de la organización administrativa y la personalidad jurídica</b> .....	329
---------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

<b>I. El sujeto público (activo) de la relación y su personalidad</b> .....	331
-----------------------------------------------------------------------------	-----

A. La persona jurídica en la relación jurídico-administrativa .....	331
1. <i>El origen civilista de la idea de la persona jurídica en la relación jurídico-administrativa</i> .....	332
2. <i>El Estado persona jurídica. Subjetividad de la organización administrativa y teoría de la imputación</i> .....	333
3. <i>El ejercicio de la función pública administrativa por particulares y la problemática de la personalidad jurídica</i> .....	335
B. Nociones de la personalidad jurídica y su incidencia en el derecho administrativo .....	336
C. La personalidad jurídica del Estado en derecho colombiano.....	341
D. Potestades (situaciones de poder).....	346
E. Deberes (obligaciones y deberes funcionales).....	346

<b>II. El sujeto pasivo de la relación jurídico-administrativa y su personalidad. La persona y el ciudadano</b> .....	347
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

A. Relaciones generales de sujeción de las personas y otros sujetos a la administración .....	348
1. <i>Las personas de derecho privado como sujetos pasivos de la relación jurídico administrativa</i> .....	349
a. <i>Personas naturales</i> .....	349
b. <i>Personas jurídicas de derecho privado</i> .....	349
c. <i>Entes sin personalidad jurídica</i> .....	350
2. <i>Las personas de derecho público como sujetos pasivos de la relación jurídico-administrativa</i> .....	351
B. Relaciones especiales de sujeción de las personas a la administración .....	352
C. Situaciones activas o de poder de las personas y otros sujetos en la relación jurídico-administrativa .....	352
1. <i>Potestades</i> .....	352
2. <i>Derechos subjetivos</i> .....	353
3. <i>Intereses legítimos</i> .....	354

D. Situaciones pasivas o deber de las personas y otros sujetos en las relaciones jurídico-administrativas.....	354
1. <i>Sujeciones</i> .....	354
2. <i>Derechos específicos en relación con la administración</i> .....	355
3. <i>Deberes y obligaciones</i> .....	355
<b>III. El sujeto colectivo de la relación jurídico administrativa (colectividad y naturaleza).....</b>	<b>356</b>

## **TÍTULO SEGUNDO**

### **La actividad de la administración pública y sus instrumentos jurídicos**

#### *Capítulo quinto*

<b>La autotutela de la administración.....</b>	<b>363</b>
<b>Introducción. La administración pública y su capacidad de tutela autónoma de los bienes jurídicos atribuidos (autotutela).....</b>	<b>363</b>
<b>I. El concepto de autotutela.....</b>	<b>364</b>
<b>II. Modalidades de autotutela.....</b>	<b>365</b>

#### *Capítulo sexto*

<b>Las potestades materiales de la administración: discrecionalidad, ponderación y proporcionalidad.....</b>	<b>367</b>
<b>Introducción. La dinámica de las potestades materiales de la administración.....</b>	<b>367</b>
<b>I. La discrecionalidad y su intensidad (regla y discreción administrativa).....</b>	<b>368</b>
A. Discrecionalidad.....	368
B. Conceptos jurídicos indeterminados.....	371
<b>II. Instrumentos de reconducción objetiva de la discrecionalidad y los conceptos jurídicos indeterminados en el contexto de la legalidad habilitante.....</b>	<b>376</b>
A. La ponderación.....	380
1. <i>La ley de la ponderación</i> .....	387
2. <i>la fórmula del peso</i> .....	389
3. <i>La carga de la argumentación</i> .....	390
B. Proporcionalidad y razonabilidad.....	391

#### *Capítulo séptimo*

<b>La actividad de la administración pública y sus principales manifestaciones.....</b>	<b>399</b>
<b>Introducción. formas de acción o actividad de la administración pública.....</b>	<b>399</b>
A. Criterio o método gramatical.....	400

B. Criterio o método de la enunciación .....	402
<b>I. Actividad ordenadora y de intervención en la actividad de los particulares (policía) .....</b>	<b>403</b>
A. El concepto de actividad ordenadora de la administración .....	404
B. Principales instrumentos de ordenación (habilitación) en desarrollo de la intervención económica. Concesiones y autorizaciones: diferencias .....	405
<b>II. Actividad de prestación de servicios públicos .....</b>	<b>417</b>
A. La concepción clásica como actividad y función administrativa.....	417
B. La concepción economicista como actividad de mercado .....	418
C. La concepción mixta. Tesis constitucional colombiana .....	418
<b>III. La actividad de fomento .....</b>	<b>428</b>
<b>IV. La actividad de intervención, control y vigilancia .....</b>	<b>428</b>
<b>V. La actividad normativa y reguladora .....</b>	<b>429</b>
<b>VI. La actividad planificadora y programadora .....</b>	<b>430</b>
<b>VII. La actividad económica y de banca central.....</b>	<b>430</b>

### *Capítulo octavo*

## **Instrumentos jurídicos vinculados a la actividad de la administración pública .....**

<b>Introducción. Instrumentos jurídicos de acción, omisión y actividad de la administración pública.....</b>	<b>433</b>
<b>I. Hechos administrativos.....</b>	<b>434</b>
<b>II. Operaciones administrativas .....</b>	<b>436</b>
<b>III. Vías de hecho .....</b>	<b>440</b>
<b>IV. Omisiones.....</b>	<b>443</b>

### *Capítulo noveno*

## **El procedimiento administrativo de formación de las decisiones administrativas .....**

<b>Introducción. La idea del procedimiento para el ejercicio de la función pública administrativa .....</b>	<b>445</b>
<b>I. Las cláusulas constitucionales del Estado social de derecho y del Estado democrático en la base de los procedimientos administrativos .....</b>	<b>451</b>
<b>II. Los principios generales de los procedimientos administrativos a la luz de la cláusula del Estado social y democrático de derecho .....</b>	<b>454</b>
A. El principio de la prevalencia del interés general .....	454
B. El principio de legalidad o de sumisión plena al ordenamiento jurídico y el marco sustancial vinculante de la convencionalidad .....	456
C. El principio del debido proceso ( <i>due process of law</i> ) y el marco sustancial vinculante y de garantías de la convencionalidad.....	462
1. El principio de economía .....	467

2. El principio de celeridad .....	468
3. El principio de eficacia.....	469
4. El principio de imparcialidad.....	470
5. Los principios de publicidad y transparencia .....	471
6. El principio de contradicción .....	474
7. El principio de presunción de buena fe o de tutela a la confianza pública.....	476
8. El principio de igualdad.....	478
9. El principio de participación.....	481
10. El principio de moralidad .....	483
11. El principio de la responsabilidad.....	484

### **III. El procedimiento administrativo de formación de las decisiones**

<b>administrativas. Aspectos generales .....</b>	<b>485</b>
A. Relaciones entre las normas del código de procedimiento administrativo, el procedimiento general de la Ley 1437 de 2011 y los múltiples procedimientos especiales que rigen para diversas materias .....	486
B. Competencia para la expedición de procedimientos administrativos.....	487
C. Excepciones a la aplicación de los procedimientos administrativos para la expedición de actos administrativos.....	488
D. Procedimiento administrativo para la formación de actos de contenido individual, general y mixto .....	489
E. Carácter mixto del procedimiento administrativo general en la Ley 1437 de 2011.....	490
F. Fuentes o formas de inicio de las actuaciones administrativas al interior de los procedimientos administrativos.....	490
1. Derecho de petición.....	491
a. <i>Persona interesada</i> .....	496
b. <i>Mecanismos de formulación de la solicitud</i> .....	498
c. <i>Características de la petición: respetuosa, clara, no reiterativa, adecuada y completa</i> .....	500
d. <i>Petición de interés individual, colectivo y general</i> .....	501
e. <i>Petición y acceso a la información, documentación y datos (transparencia)</i> ....	502
f. <i>Peticiones de información y documentación entre autoridades</i> .....	515
g. <i>Petición de consulta (conceptos)</i> .....	515
h. <i>Peticiones prioritarias y preferentes</i> .....	517
i. <i>Peticiones cautelares de urgencia</i> .....	519
j. <i>Pronta resolución de la petición</i> .....	520
k. <i>Entidades públicas, organizaciones e instituciones privadas objeto de la petición y organizaciones internacionales</i> .....	524
l. <i>Peticiones incompletas, principio de insistencia, solicitud de documentos adicionales, desistimiento tácito y reglas</i> .....	529
m. <i>Desistimiento expreso de las peticiones</i> .....	532
n. <i>Documentos, información o requisitos que reposen en los archivos de la entidad</i> .....	533
o. <i>Faltas disciplinarias por desatención del derecho de petición</i> .....	533
2. Cumplimiento de una obligación o deber legal.....	535

3.	Iniciación de oficio.....	536
4.	Iniciación en cumplimiento de una decisión judicial .....	537
<b>IV.</b>	<b>Procedimiento administrativo común y principal en la ley 1437 de 2011.</b>	<b>538</b>
A.	Inicio de la actuación, trámite y formación del expediente administrativo	539
1.	Trámite de la actuación .....	539
a.	<i>Proceso escritural</i> .....	539
b.	<i>Proceso verbal</i> .....	540
c.	<i>Proceso electrónico</i> .....	542
2.	Sesiones virtuales .....	546
3.	Audiencias .....	547
4.	Formación del expediente y acumulación .....	547
B.	Duración de la actuación administrativa, regla general, peticiones generales y particulares y ampliación de términos .....	549
1.	Términos en el derecho de petición y acceso a documentos, información y datos .....	550
2.	Términos en el derecho de petición de consulta .....	551
3.	Términos en la iniciación en cumplimiento de una obligación o deber legal .....	551
4.	Términos en la iniciación oficiosa .....	551
5.	Términos en la iniciación por orden de autoridad judicial.....	552
C.	Sujetos del procedimiento administrativo.....	552
1.	Sujetos activo y pasivo .....	552
2.	Los terceros .....	553
a.	<i>Terceros necesarios</i> .....	553
b.	<i>Terceros obligatorios</i> .....	557
3.	Agentes oficiosos .....	559
4.	Ministerio público .....	560
D.	Funcionario incompetente .....	560
E.	Impedimentos y recusaciones.....	562
F.	Corrección de irregularidades en el trámite de las actuaciones administrativas (nulidades procesales).....	565
G.	Suspensión o ampliación de términos en las actuaciones administrativas prejudicialidad .....	566
H.	Impugnación de los actos internos de la actuación administrativa .....	567
I.	Régimen probatorio en las actuaciones administrativas .....	568
J.	adopción de decisiones en vía administrativa .....	571
1.	El acto administrativo .....	571
2.	Decisiones fictas o presuntas en vía administrativa.....	
	Silencio administrativo.....	572
a.	<i>Silencio negativo</i> .....	573
b.	<i>Silencio positivo</i> .....	577
c.	<i>Silencio positivo contractual</i> .....	578
K.	El procedimiento administrativo de publicidad de las decisiones administrativas y su garantía .....	580

1.	Publicidad de los actos generales.....	582
a.	<i>Obligatoriedad de la publicación de los actos administrativos de carácter general para que surtan efectos jurídicos</i> .....	582
b.	<i>Publicidad de las respuestas a los derechos de petición en interés general</i> .....	584
2.	Publicidad de los actos individuales y colectivos .....	585
a.	<i>Notificación personal como regla general</i> .....	585
b.	<i>Notificación por aviso.Regla de excepción</i> .....	588
c.	<i>Notificación a terceros interesados mediante publicación. Regla de excepción</i> .....	589
d.	<i>Notificación por conducta concluyente. Regla de excepción</i> .....	589
e.	<i>Irregularidades de las notificaciones</i> .....	590
L.	Publicidad de los actos administrativos mixtos .....	591
M.	Publicidad de los actos de trámite o preparatorios. actos de “notifíquese” y actos de “comuníquese y cúmplase” o de simple “cúmplase”.....	591
N.	Impugnación por vía administrativa.....	592
1.	Vía administrativa de impugnación (gubernativa) .....	593
2.	Actos objeto de control en la vía administrativa o gubernativa. Improcedencia.....	594
3.	Recursos en vía administrativa o gubernativa.....	595
a.	<i>Recurso de reposición</i> .....	595
b.	<i>Recurso de apelación</i> .....	595
c.	<i>Recurso de queja</i> .....	596
4.	Requisitos y reglas generales para la interposición y trámite de los recursos en la vía administrativa (gubernativa).....	596
5.	Decisiones en vía gubernativa.....	600
a.	<i>Decisión expresa definitiva</i> .....	600
b.	<i>Acto ficto o presunto en vía gubernativa. Silencio administrativo</i> .....	600
<b>V.</b>	<b>Procedimientos administrativos especiales en la Ley 1437 de 2011</b> .....	601
A.	Procedimiento administrativo de extensión de la jurisprudencia .....	602
1.	Sentencias de unificación de jurisprudencia.....	604
2.	Petición y requisitos formales.....	605
3.	Trámite y término para resolver .....	606
4.	Decisión a adoptar .....	606
5.	Control judicial.....	607
6.	Trámite judicial .....	607
7.	Caducidad del medio de control.....	607
B.	Procedimiento administrativo especial sancionatorio.....	608
1.	Fundamentos y principios .....	609
a.	<i>Debido proceso</i> .....	612
b.	<i>Legalidad y tipicidad</i> .....	614
c.	<i>Legalidad y sanción</i> .....	616
d.	<i>Reformatio in pejus</i> .....	617
e.	<i>Proporcionalidad</i> .....	619

2.	Iniciación y trámite. Averiguaciones previas .....	619
3.	Desarrollo de la actuación sancionatoria .....	621
	<i>a. Desarrollo de la actividad de sustanciación del proceso</i> .....	621
	<i>b. Formulación de cargos</i> .....	623
	<i>c. Notificación de los cargos</i> .....	624
	<i>d. Presentación de descargos y solicitud de pruebas</i> .....	624
	<i>e. Periodo probatorio</i> .....	624
	<i>f. Alegatos de conclusión</i> .....	627
	<i>g. Decisión</i> .....	627
	<i>h. Oportunidad y recursos contra el acto sancionatorio</i> .....	629
	<i>i. Pronunciamiento sobre caducidad de la facultad sancionatoria, si es del caso</i> .....	629
4.	La ponderación y la proporcionalidad en la estructuración de los pliegos de cargos y de la sanción administrativa. La vigencia de un “test de adecuación y justificación” .....	634
C.	Procedimiento administrativo especial de cobro coactivo .....	638
	1. Régimen jurídico .....	641
	2. Reglas de carácter procedimental .....	641
	<i>a. Funcionarios competentes</i> .....	641
	<i>b. Trámite</i> .....	642
D.	Procedimiento administrativo especial de consulta previa .....	644
E.	Procedimiento administrativo especial para la producción de normas generales reguladoras .....	652
F.	Procedimiento administrativo especial para la tramitación de la excepción de pérdida de fuerza ejecutoria de los actos administrativos ....	654
G.	Procedimiento administrativo especial para la tramitación de revocaciones solicitadas (recurso extraordinario y especial) y oficiosas (mecanismo de la administración) .....	654

## Capítulo décimo

### Los actos administrativos .....

657

#### Introducción. El acto administrativo en el sistema del ordenamiento jurídico..

657

#### I. El acto administrativo como resultado de la evolución política, jurídica y económica del Estado institucionalizado .....

659

A.	Surgimiento de la figura en el derecho francés como criterio empírico-formalista. Aportes de la doctrina alemana para su entendimiento como fenómeno sustancial con contenido y forma .....	659
B.	Surgimiento del concepto de acto en el acto administrativo de contenido personal o subjetivo en los desarrollos del individualismo económico y el individualismo jurídico .....	663
C.	Surgimiento del concepto de acto administrativo de contenido colectivo bajo consideraciones del Estado social de derecho .....	671
D.	Surgimiento del concepto de acto administrativo de contenido general en la evolución de la figura (reglamento) .....	672

E. Criterios para la identificación formal y material del acto administrativo en la evolución doctrinal de la figura.....	674
<b>II. El acto administrativo de contenido individual. Concepto .....</b>	<b>677</b>
A. Elementos del concepto de acto administrativo de contenido individual ..	678
B. Características del acto administrativo de contenido individual .....	682
1. Carácter ejecutivo y ejecutorio .....	682
2. Carácter irretroactivo .....	684
C. Ausencia de uniformidad conceptual sobre el acto administrativo de contenido individual. Pluralidad doctrinal en la materia .....	685
D. Elementos esenciales para la existencia y validez del acto administrativo de contenido individual .....	689
1. Sujetos .....	690
a. <i>Sujeto activo</i> .....	691
b. <i>Sujeto pasivo</i> .....	697
c. <i>Ministerio público</i> .....	698
2. Objeto .....	698
3. Causa o motivo.....	699
4. Finalidad.....	703
5. Formalidades.....	704
6. El mérito .....	705
E. Acto administrativo y actos de la administración.....	708
<b>III. El acto administrativo de contenido general. Reglamento .....</b>	<b>709</b>
<b>IV. El acto administrativo de contenido colectivo .....</b>	<b>712</b>
<b>V. El acto administrativo de contenido mixto .....</b>	<b>713</b>
<b>VI. Surgimiento del acto administrativo.....</b>	<b>714</b>
A. Teoría del elemento esencial .....	714
B. Teoría de la eficacia o de la oponibilidad.....	715
<b>VII. Presunción de legalidad de los actos administrativos.....</b>	<b>717</b>
<b>VIII. Eficacia del acto administrativo y sus vicisitudes .....</b>	<b>720</b>
A. Firmeza y ejecutoriedad del acto administrativo .....	721
B. Pérdida de fuerza ejecutoria del acto administrativo .....	723
1. Nulidad del acto administrativo como circunstancia genérica de la pérdida de fuerza ejecutoria.....	724
2. Causal primera: “cuando sean suspendidos provisionalmente sus efectos por la jurisdicción de lo contencioso administrativo” (art. 91, num. 1, Ley 1437 de 2011) .....	729
3. Causal segunda: “cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho”. Decaimiento del acto administrativo (art. 91, num. 2, Ley 1437 de 2011) .....	730
4. Causal tercera: “cuando al cabo de cinco (5) años de estar en firme, la autoridad no ha realizado los actos que le correspondan para ejecutarlos” (art. 91, num. 3, ley 1437 de 2011) .....	732

5. Causal cuarta: “cuando se cumpla la condición resolutoria a que se encuentre sometido el acto”(art. 91, num. 4, ley 1437 de 2011).....	732
6. Causal quinta: “cuando pierdan vigencia”(art. 91, num. 4, ley 1437 de 2011).....	733
C. Inexistencia de los actos administrativos .....	733
D. Convalidación de los actos administrativos.....	735
<b>IX. Revocatoria de los actos administrativos .....</b>	<b>736</b>
A. Naturaleza jurídica. Modalidades, efectos, actos objeto de revocatoria y diferencias con la declaratoria de nulidad.....	736
B. Causales de revocatoria de los actos administrativos.....	740
C. La revocación como recurso.....	742
1. Improcedencia por agotamiento en vía administrativa de la impugnación. Limitante .....	742
2. Improcedencia por ocurrencia del fenómeno de la caducidad en relación con el acto objeto de revocación.....	743
3. Oportunidades de solicitud del interesado y respuesta de la administración .....	743
4. Imposibilidad de impugnar por la vía administrativa la decisión que resuelve la revocatoria solicitada.....	744
5. Imposibilidad de impugnar por la vía jurisdiccional la decisión que resuelve la solicitud de revocación.....	745
6. formulación de ofertas de conciliación a iniciativa de la administración respecto de actos judicializados .....	745
D. La revocación como mecanismo de la administración (oficiosa).....	746
1. Procedencia de la revocación oficiosa.....	747
2. Inoperancia de las restricciones de ejercicio de recursos gubernativos y de acceso a la jurisdicción. Inexistencia de límites para decidir .....	747
3. Revocación oficiosa de actos de carácter particular y concreto .....	748
E. Revocación para la corrección de simples errores formales .....	749

### *Capítulo decimoprimer*

<b>Los contratos estatales. Complejidades para su estructuración unívoca .....</b>	<b>751</b>
------------------------------------------------------------------------------------	------------

<b>Introducción. La dinámica conceptual en la estructuración del negocio jurídico del Estado .....</b>	<b>751</b>
--------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------

<b>I. El surgimiento de una teoría sobre el contrato estatal .....</b>	<b>753</b>
A. La construcción de un sistema jurídico para los contratos del Estado.... Actos de autoridad y actos de gestión .....	754
B. Los primeros intentos para consolidar una teoría autónoma del contrato del Estado, La llamada sustantividad del contrato administrativo	756
1. La influencia francesa en la formación de la teoría de la sustantividad	757
2. El momento crucial de la teoría: los servicios públicos.....	759

C. La reacción doctrinal contra la sustantividad: teoría de la unidad o identidad del contrato administrativo y el privado .....	765
D. La persistencia de un estricto derecho privado para el contrato del Estado. El individualismo jurídico.....	767
E. La negación del contrato del Estado. El unilateralismo jurídico .....	768
F. El interés público como base de la distinción entre derecho público y privado en el contrato del Estado .....	769
G. Los aportes del modelo social y democrático a la estructuración del contrato .....	770
H. Los aportes del modelo neoliberal individualista a la construcción del contrato .....	773
I. El modelo anglosajón. El contrato de derecho privado como contrato estatal..	775
<b>II. Aproximaciones a un concepto de contrato del Estado .....</b>	<b>778</b>
A. La insuficiencia de los criterios orgánicos y del recurso público para determinar un concepto material del contrato estatal .....	783
B. Las tentativas de construcción de un concepto material de contrato estatal a partir de la interrelación del régimen jurídico de los contratos estatales, el derecho civil y comercial y los principios constitucionales .....	786
C. Conceptos materiales del contrato estatal propuestos .....	793
1. Concepto material del contrato estatal vinculado a las ideas de conmutatividad y reciprocidad negocial: consecuencias y regla general	794
a. Acuerdo de dos o más partes .....	794
b. Contenido económico .....	797
c. Contrato oneroso.....	798
d. Sinalagmático y conmutativo .....	799
e. Negación de lo aleatorio.....	802
f. Carácter solemne .....	805
g. Solemnidad y el enriquecimiento sin causa.....	807
h. Contrato principal (excepcionalmente accesorio).....	808
i. Sujeción al principio de igualdad .....	808
j. Sujeción a los principios de interés público o general .....	813
k. Sujeción al principio de planeación .....	816
l. Sujeción al principio de previsibilidad o de contingencias plenas. La estructuración previsiva del contrato estatal y la asunción planeada y proporcional de riesgos.....	819
m. Sujeción al principio de la buena fe objetiva .....	823
2. Concepto material pero excepcional del contrato estatal vinculado a la idea de unilateralidad de efectos. Ausencia de reciprocidad y consecuencias.....	828
<b>III. Requisitos de existencia del contrato estatal.....</b>	<b>828</b>
A. El acuerdo de las partes. Consentimiento .....	830
B. El objeto (diferencia con el objeto de la obligación) .....	832
C. La causa.....	834
D. Los elementos esenciales del esquema negocial utilizado .....	836
E. Las solemnidades constitutivas o exigidas para la existencia del negocio..	836

<b>IV. Presupuestos de validez del contrato estatal .....</b>	<b>837</b>
A. Consentimiento exento de vicios.....	837
1. El error.....	838
a. Error de hecho.....	839
b. Error de derecho.....	840
2. La fuerza.....	840
3. El dolo.....	843
B. Capacidad de las partes.....	844
C. Objeto lícito.....	845
D. Causa lícita.....	849
E. Solemnidades exigidas para el valor.....	849
<b>V. Finalidad del contrato estatal.....</b>	<b>851</b>
<b>VI. Interpretación, integración, calificación y coligación del contrato estatal .....</b>	<b>853</b>
A. La interpretación del contrato estatal.....	853
B. La integración del contrato estatal.....	855
C. La calificación del contrato estatal.....	856
D. La coligación del contrato estatal.....	856
<b>VII. Ineficacia e invalidez del contrato estatal.....</b>	<b>858</b>
A. Inexistencia del contrato estatal.....	859
B. Ineficacia de pleno derecho del contrato estatal.....	860
C. Nulidad absoluta del contrato estatal.....	861
1. Causales por remisión al derecho privado.....	862
2. Causales especiales del artículo 44 de la Ley 80 de 1993.....	863
3. Efectos de la declaratoria de nulidad absoluta del contrato.....	873
a. <i>Retrotraer las cosas al momento de la celebración.....</i>	<i>873</i>
b. <i>Liquidación inmediata. Restituciones mutuas y sanciones por nulidad fundada en objeto y causa ilícita: artículos 1525 y 1746 (inciso 2.º) del código civil y 48 de la Ley 80 de 1993.....</i>	<i>874</i>
4. Terminación unilateral del contrato por configuración de causal de nulidad absoluta.....	878
D. La nulidad relativa del contrato estatal.....	880
<b>VIII. El equilibrio económico del contrato estatal conmutativo y sinalagmático y las causas de su ruptura .....</b>	<b>881</b>
A. Causas imputables a la administración pública contratante.....	887
1. Por su incumplimiento.....	888
a. <i>Incumplimiento del deber de estructuración plena del negocio: deficiente o nula planeación del mismo cuando por este hecho no se configura la nulidad del contrato.....</i>	<i>889</i>
b. <i>La concurrencia de culpas en la estructuración de los aspectos técnicos, económicos y financieros del contrato estatal.....</i>	<i>891</i>
c. <i>Incumplimiento de obligaciones debidamente pactadas.....</i>	<i>893</i>
d. <i>Demoras en la ejecución del objeto del contrato.....</i>	<i>894</i>
e. <i>Demoras en el pago de anticipos.....</i>	<i>894</i>

f. Consecuencias del no pago oportuno del valor de las obras o servicios contratados .....	895
g. Reclamaciones administrativas y salvedades en otrosíes y contratos adicionales .....	897
2. El hecho del príncipe .....	901
3. La imprevisión .....	904
a. Fundamentos de la causal.....	905
b. Las circunstancias que pueden llevar a su configuración.....	906
c. En cuanto a los requisitos que deben confluír para su reconocimiento y aplicación.....	907
d. Posición de la justicia arbitral sobre su procedencia y aplicabilidad en relación con el contrato del estado. Fuentes normativas en el Código de Comercio .....	908
B. Causas imputables al contratista por incumplimiento y otras circunstancias fácticas .....	910
C. El restablecimiento del equilibrio económico y financiero del contrato ....	912
1. Imputabilidad de las cargas relativas al restablecimiento del equilibrio económico del contrato .....	913
2. Prueba del desequilibrio del contrato estatal .....	915
<b>IX. Liquidación del contrato estatal</b> .....	918
A. Liquidación bilateral.....	918
B. Liquidación unilateral .....	920
<b>X. La potestad sancionadora de la administración en materia de contratación estatal</b> .....	920
A. Las potestades sancionadoras en materia de contratación estatal como rupturas al principio de igualdad.....	922
B. Sujeción estricta al principio de la buena fe objetiva .....	923
C. Ruptura de la reciprocidad en el ejercicio de la potestad sancionadora.....	924
D. Vincularidad de los garantes al cumplimiento de las sanciones .....	925
E. Concreción a través de una decisión administrativa de contenido individual...	927
<b>XI. El contrato y el incumplimiento de las prestaciones pactadas, presupuesto de la potestad sancionadora en materia de contratación estatal</b>	927
<b>XII. Las sanciones en materia de contratación estatal con ocasión de los incumplimientos</b> .....	932
A. Multas .....	932
1. Concepto .....	932
2. Alcance en relación con los principios rectores .....	932
B. Cláusula penal .....	934
C. Caducidad.....	936
 <i>Capítulo decimosegundo</i>	
<b>Las víctimas y la responsabilidad del Estado</b> .....	941

<b>Introducción. La responsabilidad del Estado en el contexto de la base constitucional del Estado social y democrático de derecho .....</b>	<b>941</b>
<b>I. Estructura de la responsabilidad del Estado a la luz del artículo constitucional 90: daño antijurídico, imputación y reparación integral .....</b>	<b>944</b>
A. El daño antijurídico .....	945
1. La noción de daño en su sentido general.....	945
2. La noción de daño antijurídico .....	947
B. El juicio de imputación de la responsabilidad del Estado.....	953
1. Análisis del ámbito fáctico y de la atribución jurídica (imputación objetiva, deber normativo y deber positivo) .....	954
a. <i>La necesidad de distinguir entre causalidad e imputación.....</i>	<i>955</i>
b. <i>Análisis de las eximentes de responsabilidad: fuerza mayor, hecho del tercero, hecho exclusivo o culpa de la víctima y el estado de conocimientos de la ciencia y de la técnica.....</i>	<i>962</i>
c. <i>La relación de causalidad como elemento del juicio de imputación fáctica.....</i>	<i>969</i>
d. <i>La concurrencia de causas o la concausalidad en el juicio de imputación fáctica.....</i>	<i>975</i>
2. Ámbito jurídico de la imputación. Atribución jurídica.....	978
a. <i>La afirmación del principio de imputabilidad y la imputación objetiva .....</i>	<i>986</i>
b. <i>Fundamentos para la atribución jurídica de la responsabilidad a partir de criterios de motivación de la imputación o razonabilidad. Crisis de la concepción clásica de los títulos de imputación .....</i>	<i>987</i>
C. La reparación integral como principio y derecho sustancial en el régimen de responsabilidad del Estado .....	994
1. la reparación en el moderno Estado social, democrático y de derecho..	996
2. Aproximación conceptual a la reparación: de la <i>restitutio in integrum</i> a la <i>restitutio in pristinum</i> .....	998
3. Caracterización de la reparación como principio constitucional y de desarrollo legal.....	999
4. La reparación debe comprender el restablecimiento de derechos subjetivos y colectivos.....	999
5. La reparación integral. Derecho y principio esencial del régimen de responsabilidad del Estado.....	1002
6. Los elementos básicos del perjuicio como delimitadores de la reparación .....	1005
7. Tipología de la reparación en el moderno derecho de víctimas.....	1008
a. <i>La reparación de los perjuicios materiales .....</i>	<i>1008</i>
b. <i>La reparación de los perjuicios inmateriales .....</i>	<i>1012</i>
D. Subrégimenes dentro de la responsabilidad del Estado en su construcción jurisprudencial .....	1028
1. Responsabilidad del Estado por prestación de servicio o actividad médica .....	1028
2. Responsabilidad del Estado por daños antijurídicos producidos en un accidente de tránsito.....	1031

3. Responsabilidad del Estado por daños antijurídicos con ocasión de una obra pública.....	1033
4. Responsabilidad del Estado cuando se trata de vulneraciones de derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario .....	1035
5. Responsabilidad del Estado por daños antijurídicos derivados de la actividad de la administración de justicia .....	1038
6. Responsabilidad del Estado por el hecho del legislador .....	1051
7. Responsabilidad del Estado por actividad urbanística .....	1054
8. Responsabilidad del Estado por daños ambientales y ecológicos.....	1057
9. Responsabilidad del Estado por limitaciones a la actividad económica.....	1060
10. Responsabilidad precontractual del Estado .....	1060
11. Actio de in rem verso .....	1063
<b>II. Aproximación conceptual a la reparación: de la <i>restitutio in integrum</i> a la <i>restitutio in pristinum</i>. Alcance del artículo transitorio 18 del Acto Legislativo 01 de 2017.....</b>	<b>1068</b>

### Capítulo decimotercero

<b>El control judicial a la actividad administrativa .....</b>	<b>1075</b>
----------------------------------------------------------------	-------------

<b>Introducción. El control y la constitución en el Estado de derecho .....</b>	<b>1075</b>
---------------------------------------------------------------------------------	-------------

<b>I. La conformación del control contencioso administrativo en el sistema jurídico continental o europeo de influencia francesa. “<i>Juger l’administration c’est encore administrer</i>” .....</b>	<b>1078</b>
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------

<b>II. El papel de la jurisdicción de lo contencioso administrativo en el control constitucional y de legalidad del ordenamiento jurídico conforme a lo preceptuado en la Constitución Política .....</b>	<b>1086</b>
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------

<b>III. El papel de la jurisdicción de lo contencioso administrativo frente al control de convencionalidad .....</b>	<b>1101</b>
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------

<b>IV. Las acciones o medios de control propiamente de la jurisdicción contencioso-administrativa .....</b>	<b>1104</b>
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------

A. El contencioso objetivo de constitucionalidad y legalidad .....	1109
--------------------------------------------------------------------	------

1. La acción de nulidad por inconstitucionalidad (medio de control de nulidad por inconstitucionalidad) .....	1109
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------

2. La acción de nulidad (medio de control de nulidad).....	1112
------------------------------------------------------------	------

3. La acción electoral (medio de control electoral).....	1118
----------------------------------------------------------	------

4. El control objetivo de constitucionalidad y legalidad sobre los actos departamentales y locales.....	1120
---------------------------------------------------------------------------------------------------------	------

5. Acción de nulidad de cartas de naturaleza y de las autorizaciones de inscripción (medio de control de nulidad de cartas de naturaleza y de las autorizaciones de inscripción) .....	1121
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------

B. El contencioso subjetivo de constitucionalidad y legalidad .....	1123
---------------------------------------------------------------------	------

1. La acción de nulidad y restablecimiento del derecho (medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho) .....	1124
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------

2. La acción de reparación directa (medio de control de reparación directa).....	1126
C. El contencioso mixto de constitucionalidad y legalidad .....	1131
1. La acción de lesividad.....	1132
2. Acción referente a controversias contractuales (medio de control de controversias contractuales) .....	1135
D. El control por la vía de excepción en la jurisdicción contencioso-administrativa .....	1140
<b>V. Las acciones constitucionales como instrumentos de la jurisdicción contencioso-administrativa .....</b>	<b>1142</b>
A. Acciones constitucionales objetivas .....	1144
1. La acción de pérdida de investidura (medio de control de pérdida de investidura).....	1144
2. Acción de cumplimiento (medio de control de cumplimiento).....	1148
3. Acción de repetición (medio de control de repetición).....	1151
4. El control inmediato de legalidad.....	1157
B. Acciones constitucionales de protección a los intereses colectivos .....	1160
C. Acciones constitucionales subjetivas.....	1164
1. La acción de tutela como instrumento complementario del control de constitucionalidad ante la jurisdicción contencioso-administrativa .....	1165
2. La acción de grupo (medio de control de reparación de los perjuicios causados a un grupo).....	1169
<b>VI. El control cautelar en la jurisdicción contencioso-administrativa .....</b>	<b>1171</b>

## **TÍTULO TERCERO**

### **Los medios para la acción de la administración pública**

#### *Capítulo decimocuarto*

<b>La función pública .....</b>	<b>1179</b>
<b>Introducción. Fundamentos de la actividad laboral del Estado .....</b>	<b>1179</b>
A. Fundamento convencional.....	1179
B. Fundamento constitucional .....	1184
<b>I. La vinculación laboral con el Estado.....</b>	<b>1190</b>
A. Servidores públicos.....	1190
1. Miembros de las corporaciones públicas.....	1191
2. Empleados públicos .....	1192
a. Categorias y relación jurídica.....	1192
b. Carrera administrativa.....	1196
c. Comisión nacional del servicio civil .....	1200
d. Desvinculación del empleo público.....	1201
3. Trabajadores oficiales.....	1206

B. Otras modalidades de servidores .....	1209
1. Contrato de prestación de servicios .....	1209
2. Provisionalidad .....	1218
3. Encargo .....	1220
<b>II. Seguridad social .....</b>	<b>1221</b>

*Capítulo decimoquinto*

**El patrimonio y los bienes públicos .....** 1225

**Introducción.....** 1225

**I. El patrimonio público y su integración.....** 1228

A. Dominio eminente..... 1230

B. El territorio estatal..... 1233

    1. Territorio continental .....

    3. El subsuelo .....

    4. El espacio aéreo .....

    5. El segmento de la órbita geoestacionaria.....

    6. El espectro electromagnético .....

C. Las potenciales afectaciones de la Sentencia de la Corte Internacional de Justicia del 19 de noviembre de 2012, “diferendo territorial y marítimo (Nicaragua contra Colombia)”..... 1258

    1. Delimitación de las reglas planteadas por la Corte Internacional de Justicia en la sentencia..... 1258

    2. Implicaciones de la sentencia de la Corte Internacional de Justicia en el ordenamiento interno colombiano..... 1261

D. Bienes públicos .....

    1. Bienes de uso público..... 1278

    2. Bienes fiscales..... 1282

    3. Bienes ejidos..... 1285

    4. Bienes baldíos..... 1290

**II. El espacio público.....** 1296

**III. La clarificación y deslinde de las tierras de dominio de la nación.**

**Recuperación de baldíos .....** 1297

**IV. Instrumentos administrativos y judiciales para la defensa de los bienes públicos .....** 1304

A. Acciones directas por las capitanías de puerto y la dirección general marítima y portuaria .....

B. Acción policiva de restitución de bienes de uso público .....

C. Acciones populares .....

D. Pretensiones reivindicatorias .....

PARTE ESPECIAL  
**EL DERECHO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
Y SU ESPECIFICIDAD**

**TÍTULO ÚNICO**

**Desarrollos específicos del derecho administrativo**

*Capítulo primero*

<b>Tecnologías e Inteligencia Artificial (IA) en los procedimientos administrativos: de la gobernanza electrónica a los desarrollos de la IA y el metaverso .....</b>	<b>1317</b>
<b>Introducción. las incidencias normativas de la sociedad de la información y el conocimiento en la administración pública .....</b>	<b>1317</b>
<b>I. La gobernanza electrónica, la IA y la virtualidad en la estructura misma de la cláusula del Estado social y democrático de derecho .....</b>	<b>1326</b>
<b>II. Incidencias de la gobernanza electrónica, la IA y la virtualidad en la conformación de los contenidos del derecho administrativo, en especial del derecho a la información y la comunicación .....</b>	<b>1334</b>
<b>III. Los instrumentos técnicos y jurídicos de la ordenanza electrónica en especial de internet. el <i>soft law</i> y la normativa en relación con internet e IA .....</b>	<b>1346</b>
<b>IV. Los instrumentos jurídicos y administrativos para la garantía del derecho a la información y la comunicación en las relaciones entre gobierno, administración y colectividad. Incidencia en los procedimientos administrativos general y especial .....</b>	<b>1353</b>
A. La ordenanza electrónica, la IA, la virtualidad y los procedimientos administrativos .....	1353
1. La conformación del procedimiento administrativo electrónico a partir de la articulación de las disposiciones de las leyes 527 de 1999, 962 de 2005, 1437 de 2011 y 2080 de 2021 .....	1354
a. <i>Aplicación de las reglas contenidas en la ley 527 de 1999 al procedimiento administrativo electrónico .....</i>	<i>1361</i>
b. <i>El mensaje electrónico de datos y el documento electrónico público. Acto administrativo y leyes 527 de 1999 y 1437 de 2011 .....</i>	<i>1364</i>
c. <i>Reglas relativas al envío y recepción de los mensajes de datos .....</i>	<i>1369</i>
d. <i>Valor probatorio y fuerza jurídica del mensaje de datos y de los documentos electrónicos .....</i>	<i>1372</i>
e. <i>Publicidad y notificaciones por medios electrónicos: leyes 1437 de 2011 y 962 de 2005 .....</i>	<i>1374</i>
2. Firmas digitales y electrónicas .....	1377
B. Entidades de certificación .....	1379