



DERECHO ADMINISTRATIVO GENERAL

Apuntes y reflexiones contemporáneas
para una pedagogía prospectiva del derecho

COMPILADORES

PEDRO AGUSTÍN TRIANA MARTÍNEZ
STEFFANI PAOLA RIVEROS VÁSQUEZ



SELLO EDITORIAL
CORUNIAMERICANA

**DERECHO ADMINISTRATIVO GENERAL
APUNTES Y REFLEXIONES CONTEMPORÁNEAS PARA UNA
PEDAGOGÍA PROSPECTIVA DEL DERECHO**

Compiladores:

**Pedro Agustín Triana Martínez
Steffani Paola Riveros Vásquez**

Autores:

**Juan Carlos de los Ríos Castiblanco
Orielo René Alarcón Altamar
Daniel Molano
Juan Antonio Spirko Payares
Steffani Riveros Vásquez**

Libro resultado de investigación, realizado a partir del trabajo colaborativo entre grupos de investigación y el desarrollo de propuestas que contribuyen al fortalecimiento de los indicadores de generación de nuevo conocimiento en el área del Derecho.

Derecho administrativo general : apuntes y reflexiones contemporáneas para una pedagogía prospectiva del derecho / Juan Carlos de los Ríos Castiblanco ... [y otros cuatro] ; compiladores Pedro Agustín Triana Martínez, Steffani Paola Riveros Vásquez -- Barranquilla: Corporación Universitaria Americana, 2021.

124 p. ; 17x24 cm.

ISBN: 978-958-5169-31-9

I. Derecho administrativo -- Reflexiones. 2. Derecho administrativo -- Historia. 3. Acto administrativo -- Teoría. 3. Administración nacional y territorial -- Estudio. Corporación Universitaria Americana. I. De Los Ríos Castiblanco, Juan Carlos. II. Alarcón Altamar, Orielo René. III. Molano, Daniel. IV. Spirko Payares, Juan Fernando. V. Riveros Vásquez, Steffani. Comp. I. Triana Martínez, Pedro Agustín. II. Riveros Vásquez, Steffani Paola.

342.06 D431 2021 cd 21 ed..

Corporación Universitaria Americana-Sistema de Bibliotecas

Corporación Universitaria Americana©

Sello Editorial Coruniamericana©

ISBN: 978-958-5169-31-9

DERECHO ADMINISTRATIVO GENERAL. APUNTES Y REFLEXIONES CONTEMPORÁNEAS PARA UNA PEDAGOGÍA PROSPECTIVA DEL DERECHO

Compiladores:

© **Pedro Agustín Triana Martínez** & © **Steffani Paola Riveros Vásquez**

Autores:

© **Juan Carlos De Los Ríos Castiblanco**, © **Orielo René Alarcón Altamar**, © **Daniel Molano**,

© **Juan Antonio Spirko Payares** & © **Steffani Riveros Vásquez**

Presidente

JAIME ENRIQUE MUÑOZ

Rectora Nacional

ALBA LUCÍA CORREDOR GÓMEZ

Vicerrector Académico Nacional

MARIBEL YOLANDA MOLINA CORREA

Vicerrector de Investigación Nacional

ASTELIO DE JESÚS SILVERA SARMIENTO

Director Sello Editorial

JUAN CARLOS ROBLEDO FERNÁNDEZ

Sello Editorial Coruniamericana

selloeditorialcoruniamericana@coruniamericana.edu.co

Diagramación y portada: Kelly J. Isaacs González

Corrección de estilo: Eva Luna Contreras Mariño

1ª edición: 2021-06-17

Todos los derechos reservados. Ninguna parte de esta publicación puede ser reproducida, almacenada en sistema recuperable o transmitida en ninguna forma o por medio electrónico, mecánico, fotocopia, grabación, u otro, sin previa autorización por escrito del Sello Editorial Coruniamericana y de los autores. Los conceptos expresados en este documento son responsabilidad exclusiva de los autores y no necesariamente corresponden con los de la Corporación Universitaria Americana y da cumplimiento al Depósito Legal según lo establecido en la Ley 44 de 1993, los decretos 460 del 16 de marzo de 1995, el 2150 de 1995, el 358 de 2000 y la Ley 1379 de 2010.

Contenido

- 5** Prólogo
- 7** HISTORIA, RELACIONES Y FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO
Juan Carlos De Los Ríos Castiblanco
- 28** ASPECTOS BÁSICOS DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN COLOMBIA
Orielo René Alarcón Altamar
- 52** LA ADMINISTRACIÓN NACIONAL Y TERRITORIAL
Daniel Molano
- 85** TEORÍA DEL ACTO ADMINISTRATIVO
Juan Antonio Spirko Payares & Stefanni Riveros Vásquez

El libro Derecho Administrativo, es un apoyo académico para la comunidad universitaria e investigadora, el cual se desarrolló con el objetivo de fortalecer conocimientos, saber de buena tinta estrategias pedagógicas comunes en la enseñanza del derecho público, identificar las temáticas que presentan dificultad de aprendizaje y desarrollar métodos facultativos de asistencia a los procesos de enseñanza; fue elaborado por docentes y abogados especializados en el área de derecho administrativo y participes de los grupo de investigación DehJüs y Law & Science.

En primer lugar, el autor Juan Carlos de los Ríos relata en su capítulo “Historia, relaciones y fuentes del derecho administrativo”, acerca de la historia del derecho administrativo y las fuentes de este como función pública, además, como a partir del artículo 209 de la Constitución Política la función administrativa está al servicio de los intereses generales, la delegación y la desconcentración de funciones. De la misma manera, expone la relación que tiene el derecho administrativo con otras áreas del derecho, por ejemplo, con el derecho tributario y presupuestal; por una parte, el Estado como forma de organización política y de otra manera como conjunto de normas que rigen el funcionamiento de la sociedad, considerando que el Estado tiene un poder limitado por el derecho.

Luego, en el segundo capítulo denominado “Aspectos básicos de la organización administrativa en Colombia” desarrollado por el abogado Orielo René Alarcón Altamar, se desarrollan las características básicas concernientes con la organización administrativa en Colombia , se despliega la estructura y la dinámica del Estado centralizado, el cual se relaciona con las diferentes formas de descentralización con respecto a la estructura jurídica; además, el autor indica la estructura institucional de la administración pública, su dinámica, operatividad y articulación. Además, menciona la importancia de la desconcentración administrativa y su principio organizacional, como, a través de esta figura y su transferencia de potestades, se deben garantizar los fines esenciales del estado; a diferencia de esta, la delegación no es una transferencia de poderes sino de competencia con aplicaciones restrictivas.

La estructura de la administración nacional es contemplada por el autor Daniel Molano en el capítulo “la administración nacional y territorial” haciendo énfasis en los aspectos más complejos de la organización y la conformación del derecho público, por esto, al autor se le hace indispensable resaltar los órganos y las instituciones que la conforman y así mismo la composición y el alcance que pueda llegar a tener el gobierno en sentido amplio y preciso. De otra manera, se presencian las entidades atípicas, aquellas que poseen un régimen especial y autonomía propia en virtud de lo plasmado en la Constitución Política.

Por último, el capítulo “Teoría del Acto Administrativo” autoría de Juan Fernando Spirko y Stefanni Riveros Vásquez, en donde describen la forma en que las autoridades administrativas actúan en ejercicio de la función pública y como estas pueden manifestarse articulando con él su carácter de mando; a su vez, realizan una descripción y la distinción entre actos administrativos y los efectos jurídicos que estos producen, se halle o no bajo la voluntad de la administración; luego, estudian los presupuestos de existencia, validez y eficacia, los requisitos y la clasificación sobre los actos expedidos por autoridades administrativas.

Pedro A. Triana Martínez

HISTORIA, RELACIONES Y FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO*

Juan Carlos De Los Ríos Castiblanco**

* Capítulo de libro resultado de investigación. Producto Colaborativo de los grupos de investigación DeHJús y L&S. Producto resultado del proyecto institucional Pertinencia e impacto social de la Corporación Universitaria Americana (2016).

** Abogado de la Universidad del Atlántico, Magister en Derecho Universidad del Norte, Investigador asociado Colciencias, Profesor de La Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales, De la Corporación Universitaria Americana, y miembro de los Grupo de investigación "Derecho Justicia y estado Social de Derecho". jderios@coruniamericana.edu.co

Introducción

El derecho administrativo como función pública se pone en marcha según corresponda, yendo de la mano con el principio de responsabilidad administrativa de una manera muy esencial, buscando así que no se infrinja la ley y mucho menos la constitución.

Según la Constitución política de Colombia de (1991), en su artículo 209, el ejercicio administrativo se encuentra a disposición del interés general, teniendo como fundamentos la publicidad, imparcialidad, economía, celeridad, eficacia, moralidad e igualdad conforme a la desconcentración, delegación y descentralización de competencias.

Posee un grupo de postulaciones que van en camino a la satisfacción y buen manejo de los propósitos del Estado, buscando el bien de todos los ciudadanos. Las funciones públicas son la agrupación de trámites, procedimientos, instituciones, principios y normas que buscan regular el manejo de la administración y el servidor público.

Los jueces como órganos judiciales en vía o sede administrativa toman las decisiones sobre los conflictos que se presentan frente a las entidades administrativas. En algunos momentos, los mismos órganos administrativos, dan sus propias normas. Pero antes, se aplicaba lo que decía o decidía el consejo.

1. Surgimiento del derecho administrativo en las distintas épocas: Monarquía, Revolución francesa y posterior evolución.

El derecho administrativo tuvo tres etapas que le permitieron la evolución o redireccionamiento hacia sus objetivos y la forma en que se aplicaba el derecho. Por una parte, se dio el fallo Blanco, en donde se ocasiono el abandono del criterio de delimitación de competencias, y está en el ámbito administrativo, se excluyó de toda gestión privada. En este fallo, se clasificó la gestión pública y privada, teniendo como necesidad la existencia de un organismo para juzgar en situaciones de desigualdad jurídica entre particulares y el Estado, y la existencia de una normatividad especial que permitiera solventar los conflictos que se presentaran.

Por otro lado, está el fallo Cadot, que hizo referencia a que el consejo de Estado intervenía como ente constitutivo y el ministerio del interior era el encargado de dirimir conflictos de la administración pública, donde el juez hacía las veces de ministro. Pero esto fue derogado por un fallo, puesto a que se le dio la competencia

de la jurisdicción contenciosa administrativa al consejo de Estado (Logreira, 2011)

Por último, el fallo terrier buscaba el interés general para completar la unión del contencioso de las entidades territoriales con el Estado. Los asuntos administrativos regionales, entraban en la jurisdicción y hacía referencia a que todo tipo de acto que presta al Estado y en ese entonces, existía la teoría de la dupla personalidad del Estado. Con ello, el derecho administrativo necesita someterse a una jurisdicción especial y a un escenario jurídico que le permitiera regular en casos específicos.

El derecho administrativo, entiende que cuando se habla de nación, se hace referencia al conjunto de personas que están regidas por el mismo gobierno, viven en el territorio, comparten los mismos hábitos y costumbre, y por ello, forman país. Por otra parte, cuando se trata de patria, se alude al lugar adoptivo o natal con el que las personas crean un vínculo personal, histórico, cultural y afectivo. Cuando se habla de país, no es más que el órgano independiente que posee sus propias leyes, normas, administración y su propia constitución.

Cuando entra a regir el Estado social, fortalece servicios y garantiza derechos considerados esenciales. Por ello, la constitución establece lo siguiente:

Artículo 2: Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares. (Const., 1991, art. 2)

Esto, haciendo referencia a que el Estado debe darles un valor y servicio igualitario a todos los ciudadanos de este país, buscando así la equidad e igualdad que se necesita para mantener un orden social.

Artículo 43: La mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades. La mujer no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación. Durante el embarazo y después del parto gozará de especial asistencia y protección del Estado, y recibirá de este subsidio alimentario si entonces estuviere

desempleada o desamparada. El Estado apoyará de manera especial a la mujer cabeza de familia. (Const., 1991, art. 43)

Con lo anterior, es menester recalcar que el derecho administrativo es el que organiza y regula el buen ejercicio del deber y el poder del ámbito público, por consiguiente, la administración siempre debe ir de la mano con las personas, puesto que son el sujeto al que se les debe generar seguridad y bienestar. Por ello, también se hace necesario mencionar los siguientes artículos.

Artículo 45: El adolescente tiene derecho a la protección y a la formación integral. El Estado y la sociedad garantizan la participación de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud. (Const., 1991, art. 45)

Artículo 47: El Estado adelantará una política de previsión, rehabilitación e integración social para los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a quienes se prestará la atención especializada que requieran. (Const., 1991, art. 47)

Artículo 51: Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda. (Const., 1991, art. 51)

Además, crea un mejor manejo en las normas creadas para regular el modo de actuar de las personas, que hace que el Estado se forme desde un ámbito federal o unitario. El primero como un centro de poder político en cuanto a la constitución, y el segundo como pacto o alianza, compuesto por Estados particulares.

Con ello, se crea el principio de la justicia rogada que alega que, en el derecho viviente, existe la potestad de la corte para revisar las jurisprudencias que hacen las altas cortes para analizar si son constitucionales o no.

1.1. El derecho administrativo como administración pública

“El derecho administrativo es el derecho de la administración pública”, creada para un estado que pueda generar y cumplir sus objetivos ante los ciudadanos y la sociedad en general, teniendo funciones básicas y esenciales que en determinados casos llegará a realizarse por actos u actuaciones administrativas (Bernal, 2008).

El derecho administrativo está conformado por actos de carácter superior, que

definen la forma en que la administración pública debe actuar, sin dejar de lado y reconocer la constitución. Para ello, es necesario tener presente la importancia del principio de legalidad como vértebra de este derecho.

Además, al momento de llevar a cabo actuaciones, la legalidad debe imponer la jerarquía y de acuerdo con ello, se debe perfilar el derecho constitucional ante el derecho administrativo. Teniendo en cuenta que lo más importante para la administración, debe ser la ley y la justicia, teniendo claro que estas no son iguales, pero se conjugan entre sí.

El derecho administrativo tiene función, emitir que la relación entre las instituciones políticas y el derecho constitucional se encuentre en buen estado.

Cuando se habla de poder político, se hace referencia a las instituciones regidas por el estado que son sinónimo de autoridad y que tienen potestad pública para tomar decisiones. Pero teniendo en cuenta, que el estado como institución, debe caracterizar el grado de autonomía y la comunidad a la que se van a dirigir (DNP, 2010).

Lo anterior, debe estudiarse a partir de las relaciones entre el titular del poder político (autoridad del estado), y el sujeto pasivo del poder político. Por lo tanto, entrarían a interactuar dos sujetos muy claves, uno que acomete comportamientos que solo se explican a merced de su relación con el otro. Es decir, que el segundo, como autoridad legítima, hace que el primero deba someterse a sus órdenes.

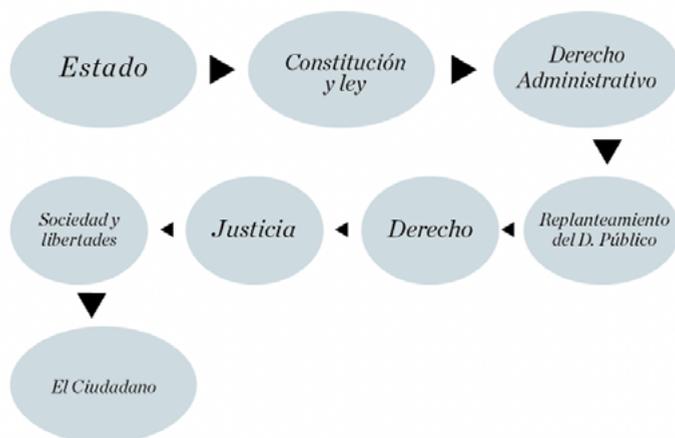
Luego entonces, el primer concepto que explica el poder político es la legitimidad; Y este, como principio, autoriza, facilita y permite el ejercicio del poder entre los hombres (plano sociológico), y que sirve para justificar el orden y su cumplimiento (criterio jurídico), asumiéndolo este, como un acto administrativo. Es decir, el orden no puede ser arbitrario, sino más bien, justificado.

Como función administrativa, el Estado, para cumplir un cometido estatal a través de un acto jurídico y operaciones materiales, realiza actividades que prestan servicios generales o particulares como acto unilateral. Como operación bilateral, están las actividades físicas, en las cuales se le da cumplimiento a la ley, conforme a las funciones administrativas (Ortega, 2018).

1.2. Direccionamiento de categorías en el derecho administrativo

Figura 1

Direccionamiento de categorías en el derecho administrativo.



En la antigüedad, al ciudadano se le veía como un ser de dominio, no tenían ni voz ni mando sobre ninguna cosa ni ante las personas de su familia; tampoco podía imponerse ante sus mandatarios, ni evadir las reglas y condiciones que se les aplicaba.

El derecho administrativo por su parte tuvo que atravesar un proceso de adaptación a la jerarquización normativa, aunque va de la mano con el derecho constitucional, se circunscribe a los principios y valores emanados de la Carta Política, resultando el derecho administrativo algo más concreto. Antes era percibido como el mecanismo por medio del cual, se les imponía a los ciudadanos, sin embargo con el Constitucionalismo se aplica doble vía imponiéndose también al Estado unas limitaciones y obligaciones que materialicen el Estado de Derecho y sobre la perspectiva de los derechos humanos.

El estado era analizado ante la sociedad, como el órgano que prefería personas, sociedades, leyes y normas que no eran para nada equitativas. Teniendo en cuenta que antes no era un estado de derecho.

Anteriormente, se tenían en cuenta las leyes por encima de la Constitución, tanto así que si no había leyes no se creaban normas constitucionales. Estas se creaban y se utilizaban si era oportuno y necesario. Hoy en día, la constitución es fundamental y prima sobre cualquier otra norma que exista, puesto a que está llena de derechos fundamentales que no pueden dar espera.

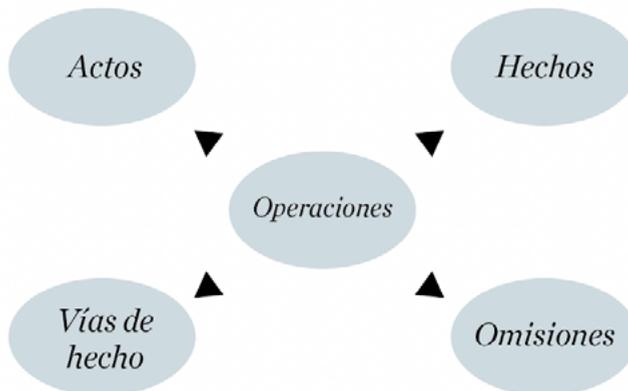
Por otro lado, la justicia no era aplicada a todas las personas cuando existía el Estado de Derecho, puesto a que había discriminación por la imposición que tenían unos contra otros. Como se mencionó anteriormente, no se les daba valor a los ciudadanos que estaban sometidos a otros y no se les aplicaba derecho alguno como hoy en día se hace y se tiene una sociedad más libre y equitativa en cuanto a participación e igualdad (Fuenmayor, 2002).

El Estado imponía sus normas y manipulaba a los ciudadanos conforme los deseos y prioridades que tenían, sin importar dolor alguno. Además, actuaba como superior y autoridad en todo el sentido de la palabra. Como estos manejaban y administraban poder, todo era beneficioso, no necesitaban colaboración, opinión o ayuda de ninguno de los ciudadanos. Sin embargo, el cambio que se dio ha sido bastante significativo, con el surgimiento del Estado Social de Derecho y la Constitución, el ciudadano es más libre y tiene derecho a estar en muchos escenarios en los cuales antes no podían participar.

El derecho administrativo, se materializa por intermedio de varios mecanismos que tiene distintas funciones administrativas y que es ejercida por cualquier órgano. La función primordial de este es el órgano legislativo hacer valer las leyes y proferir actos administrativos (Bernal, 2008).

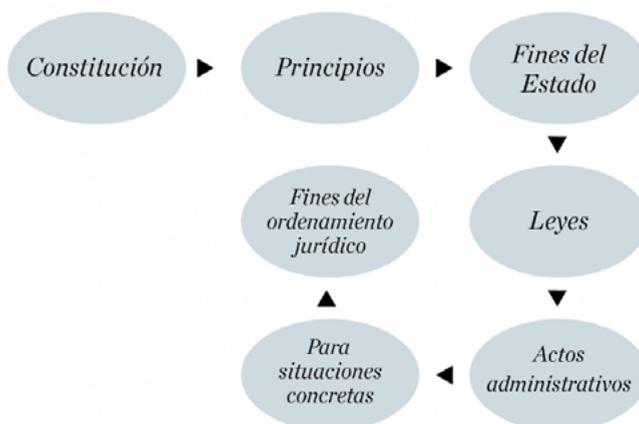
Este, se clasifica por su valor, siempre y cuando su naturaleza se encuentre bajo los lineamientos de la administración. Por lo tanto, es menester recalcar la forma en como esta actúa. Y es de la siguiente manera:

Figura 2:
Actividad administrativa.



La actuación administrativa es una expresión clara del consentimiento, teniéndolo en cuenta como requisito necesario para que se lleve a cabo los fines del ordenamiento jurídico.

Figura 3: *Legalidad del acto administrativo.*



Es decir, se debe actuar con forme a los hechos que son producidos de manera involuntaria, con operaciones u actos que permitan la realización y la puesta en funcionamiento del derecho administrativo, que suele ser en muchas ocasiones un acto complejo. La administración para examinarse debe estar sujeta a la constitución y la ley, y esto les dará legalidad a los actos decisiones que llegue a tomar (Ortega, 2018)

Cuando la administración se desvía se le denominada “vía de hecho”, esta no tendría sustento jurídico, y la que va en dirección a los fines del ordenamiento jurídico, es la vía de derecho. Es decir, se entraría en omisiones si no se hace lo que las normas y la ley le faculta.

Es necesario plantear que los actos administrativos se crean por la manifestación del consentimiento de la administración, teniendo a mejorar las normas jurídicas. Además, hay que tener en cuenta que este crea actuaciones de derecho que antes no podía realizar, como, por ejemplo; cuando se hace el reconocimiento de una pensión, cuando se desvincula a un funcionario o cuando se le cambian las funciones, o cuando se extingue una situación de derecho (Ceballos, 2016)

Los actos administrativos son normas constitucionales que prevén el manejo de la función administrativa por un particular y estos pueden practicar función pública según lo expuesto en la Constitución de (1991) en su artículo 123, como también, pueden ejercer función administrativa con las condiciones que enmarca

la ley. (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2019)

Es menester recalcar que la administración puede proferir manifestaciones de voluntad de carácter unilateral (voluntad de la administración) y bilateral (acuerdo de voluntad con otros autores). Sin embargo, la doctrina plantea que se consideran actos administrativos, los unilaterales, ya que en ello también está inmersa la manifestación general (personas indeterminadas), y las de contenido particular (uno o más destinatarios determinados) (Díaz, 2019).

2. El derecho administrativo definido por las nociones de "poder público"; "servicio público" la y búsqueda de nuevos criterios.

En este derecho, existen unos hechos administrativos que, en otras palabras, son fenómenos circunstancias que se generan, hay voluntad o no por parte de la administración. Sin embargo, estas causan efecto jurídico.

Conforme a lo anterior, la constitución, en su artículo 123 plantea lo siguiente:

“Son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios”. (Const., 1991, art. 123)

Es decir, que estos servidores están a disposición de la comunidad y el Estado para colocar en marcha las normas y reglamentos que la constitución ha planteado. Sin embargo, la ley ha reglamentado las formas como los individuos deberán desempeñarse al cumplir funciones públicas.

Además, en su artículo 210, hace referencia a que, para que se puedan crear entidades u órganos que pretendan prestar servicios nacionales, deben estar autorizadas por la ley y bajo los criterios que ha implantado la administración. Del mismo modo, los individuos que cumplan función administrativa deberán atender las normas ya previstas en el ordenamiento jurídico. En todo caso, es la ley quien creara las competencias y facultades que tendrán para ejercer dicha actividad. (Const., 1991)

Por otra parte, el artículo 2 establece que las entidades u órganos que hacen parte del Estado, deberán regir sus actuaciones y procedimientos en la ley y el código establecido para darles autonomía.

En artículo 104 de CPACA, plantea que la Jurisdicción Contenciosa Administrativa está establecida para manejar los litigios y problemas en las

operaciones, omisiones de hechos, contratos y actuaciones referentes a los particulares, órganos públicos o individuos que ejerzan funciones públicas. (Ley 1437, 2011)

Según el artículo anterior, este conocerá de unos procesos en específico, tales como:

1. Los relacionados con responsabilidades extracontractuales en cabeza de entidades públicas, según el régimen que se aplique.
2. Los relacionados con los contratos, conforme al régimen y las entidades públicas o un particular que este bajo una función propia del Estado.
3. Lo relacionado con contrataciones que son llevadas a cabo por entidades prestadoras de servicio público domiciliario en donde se hayan incluido clausulas exorbitantes.
4. Los relacionados con acciones legales o reglamentarias a algún servidor público y el Estado. Pero también, a la seguridad social si está siendo administrada por personas de derecho público.
5. Los encaminados a orígenes del gobierno o actuaciones políticas.
6. Los relacionados con “ejecutivos derivados de las cadenas impuestas y las conciliaciones aprobadas por esta jurisdicción”, como también lo relacionados por laudo arbitral si formo parte de alguna entidad del Estado.
7. Los relacionados con algún recurso extraordinario que va en contra de “laudos arbitrales” que tienen como objetivo la definición de algún conflicto relativo a contrato realizado por entidad pública o por un particular conforme a las funciones del Estado.

Como operaciones administrativas se entiende que, es el conjunto de decisiones por parte de las autoridades administrativas en conjunto con el manejo y la forma en que se maneja un acto. si se incumple una norma al ejecutar una actividad, se estaría cometiendo irregularidades que atentaría con el ordenamiento jurídico.

Puede deberse a que la administración no tenía facultades para actuar, o teniéndolas, uso procedimientos contrarios. Para ello, puede presentarse, que por

una parte la autoridad no tenga facultades para actuar. Y por otro, que la autoridad si las tenga, pero los procedimientos que use sean irregulares.

Según el principio de legalidad, el fundamento de todo orden jurídico está asociado con el Estado de Derecho. Este principio surge fundamentalmente como el límite al accionar del estado a través de leyes y normas que están inmersas “ordenamiento jurídico de un país” (Cordero, 2009).

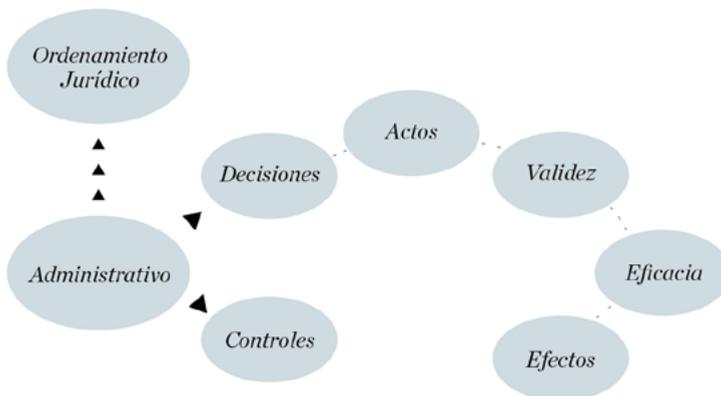
Este hace referencia a la ley, teniendo en cuenta que se fundamenta en la teoría de la formación del derecho por grados” según Kelsen, por lo cual, las normas que conforman un país, no se dan de manera desordenada, sino de una forma jerárquica que permite que una dependa de otra, según su importancia. La administración en una de las formas en la que el Estado no solo se expresa en lo ejecutivo, sino en todos los órganos y de la misma manera, está sujeta a la actividad que este le permite realizar (Ugarte, 1995).

La administración, es el conjunto de actuaciones que denominan actos administrativos, y estos a su vez, deben encajar con los actos jurídicos y con el ordenamiento, que tiene fines y propósitos. Por lo tanto, dichos actos deben estar a conformidad de “los fines esenciales del Estado” y deben dictarse, respetando el ordenamiento jurídico, sin estar viciado. Puesto que, si se encuentran vicios, se generará la nulidad del acto (Ortega, 2018)

Un elemento clave del principio de legalidad, son los límites. Este incide en la validez y eficacia de las decisiones por parte de la administración, ya que puede suprimir, modificar o crear la relación en el “universo jurídico”.

Figura 4.

Proceso administrativo



La eficacia de los efectos es lo que está relacionado con la reparación directa. Pero hay que tener en cuenta que no necesariamente son promovidos por un acto, sino también por hechos (Pérez, 2013).

El “principio de legalidad” de conformidad con la “función administrativa” y el ordenamiento jurídico en general, está sometido a los órganos administrativos, al derecho en un proceso binario. Por una parte, está el acatamiento a los principios y normas que manejan de forma particular y amplia el *modus operandi* de las entidades estatales. Y por otro, se encuentra la sumisión, que es regirse por las reglas que se han elaborado. Es decir, por un lado, se sujeta a la ley en sentido estricto y por otro, a los principios generales y la jurisprudencia (Sentencia C-710/01).

3. La adopción del modelo de derecho administrativo francés en Colombia.

La construcción de la jurisdicción contenciosa administrativa en el ámbito de formulación e interpretación normativa colombiana, reconoce en el derecho francés la guía y en su gran mayoría fundamentos replicados de cómo las autoridades judiciales se han pronunciado y deben pronunciarse en los casos declarativos según su naturaleza, es claro que hacemos parte de un sistema de doble jurisdicción al igual que el derecho francés, que diferencia los conflictos jurídicos entre particulares y el Estado o entre personas jurídicas de derecho público situada en la jurisdicción contenciosa administrativa y los conflictos entre particulares tratados en la jurisdicción ordinaria. (Fernández, 2015)

La “Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo”, conoce de los conflictos jurídicos que van en contra de las actuaciones normativas, sean objetivos o subjetivos, dictado por autoridad distrital, municipal, nacional y departamental, de manera verbal, ficta o escrita.

Los dictados de manera ficta son aquellos conocidos como “actos presuntos” o “producto del silencio administrativo”, que se implementa contra las “nulidades” y “nulidad y restablecimiento del derecho” previsto en el artículo 84 y 85 del CPACA. (Ley 1437, 2011)

3.1. Manifestación de la administración pública

Las actuaciones administrativas se manifiestan con ayuda de la voluntad, de manera unilateral por parte de la administración, por el particular que cumpla con

el deber administrativo o cualquier otra entidad pública que cumpla actividades administrativas, de órganos de control, de órganos electorales en funciones administrativas, orientadas a generar efecto jurídico. Por lo tanto, altera o manifiesta la circunstancia de derecho en el destinatario del acto administrativo, generando un resultado en el derecho.

Los hechos administrativos son un fenómeno de categoría fáctica que se perfecciona en el “mundo de lo físico” y la “administración” lo aterriza en sus funciones y con ello, emana y compromete su responsabilidad en los actos que se realiza.

Las operaciones administrativas hacen parte del traslado de los actos administrativos el mundo de la realidad fáctica. Por otra parte, en las omisiones administrativas, la administración tiene deberes jurídicos que deben cumplirse para que no se presente inactividad.

Los contratos estatales se manifiestan en la administración pública buscando que se generen acuerdos de voluntades con la finalidad de crear obligaciones, donde unos de los actores deben ser entidades estatales.

Por otro lado, las vías de hecho son las violaciones ostensibles y flagrantes en las funciones y las facultades que posee la administración. Las actuaciones administrativas son las declaraciones del consentimiento de una autoridad o entidad administrativa, generada por la ley o reglamentos que se refieren a las “relaciones” del derecho público en concordancia con determinados motivos o puntos que produzcan efectos jurídicos para lograr satisfacer el interés administrativo y teniendo como objetivo modificar, extinguir o crear situaciones jurídicas subjetivas.

De acuerdo con el artículo 52 del CPACA, se plantea lo siguiente:

El término del poder sancionatorio tiene unas leyes especiales y dentro de ella, hay unos mecanismos que se utilizan para sancionar y establecer la facultad de trámite, por medio de oficio o queja, con un término de 3 años para sancionar y si no se hace, se pierde la facultad ante los administrados. En materia sancionatoria, está el recurso de queja, apelación y reposición. (Ley 1437, 2011, art. 52)

El acto administrativo debe ser definitivo, debe haberse realizado todas las notificaciones para quedar en fijo. Para que el acto sea sancionatorio, debe ser

objetivo y la administración tiene un año para responder, a partir del día siguiente de interpuesto el recurso. Si no se hace, se incurre en silencio administrativo. Cuando las actuaciones administrativas sean generales, no será obligatorio si no es publicado en el “diario oficial”.

Las notificaciones personales se dan por medio electrónico o por estrados siempre y cuando las partes acepten ser notificadas de tal manera. Cuando no se puede por medio electrónico y verbal y no exista otra forma efectiva para informarte al individuo, se deberá enviar una citación a la residencia, correo electrónico o número de fax expuesto en el expediente o que se obtengan por registros mercantiles. Si estas no funcionan, según el artículo 68 de la ley 1437 de 2011, se puede dar por acceso al público durante los 5 días siguientes.

En la ley 1437 de (2011), existen varios artículos que se pronuncian respecto al proceso de notificación, tales como, el artículo 69 que estipula la notificación por aviso, planteando que se debe hacer al día siguiente de lo interpuesto, si es día hábil. El artículo 73, plantea la conducta concluyente como requisito para que se surta la notificación cuando hay errores, la administración debe subsanarlos y eliminarlos. (Ley 1437, 2011, arts. 69 y 73)

El artículo 73 del CPACA que habla sobre la notificación o publicidad a terceras personas que se les desconoce el lugar de vivienda, deberá publicarse en un aviso por la parte resolutive. El 74 que interpone los recursos contra actuaciones administrativas que sean de queja, reposición y apelación. El primero se interpone ante quien profirió la decisión, el segundo ante el inmediato superior, en este caso, quien lo resolvió, y el tercero cuando se rechace el de apelación, se puede hacer uso durante los cinco días posteriores de conocer el fallo. Cuando es rechazada, hay 4 meses para demandar en sección administrativa. (Ley 1437, 2011, arts. 73 y 74)

Para el artículo 76 de la ley *ibídem*, los recursos de reposición y apelación podrán interponerse por escrito durante los diez días posteriores de ella, ya sea que la haya conocido por “vencimiento de término” o por “aviso”. Además, se podría interponer el “recurso de reposición en subsidio de apelación”. (Ley 1437, 2011, art. 76)

Cuando se habla de silencio administrativo negativo, debe tenerse en cuenta que se da en los tres meses desde el momento en que se presenta o conoce la debida información, la administración tendrá un mes más cuando se venzan los tres meses para responder.

Según el artículo 87 del código, se debe tener en cuenta que las actuaciones

administrativas quedan en firmeza una vez que no pueda interponerse recurso alguno, a partir del día siguiente de la publicación, a partir del día siguiente del vencimiento del término, desde el día siguiente de la notificación de la aceptación, además del protocolo al que hace alusión el artículo 85 en lo referente al “silencio administrativo positivo”. (Ley 1437, 2011, arts. 87 y 85)

Por otra parte, en el derecho administrativo se habla de “perdida de ejecutoriedad” de la actuación administrativa, y el artículo 91 expone que no se puede ejecutar en las siguientes circunstancias:

- “Cuando sean suspendidos provisionalmente sus efectos por la jurisdicción de lo contencioso administrativo.”
- “Cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho.”
- “Cuando al cabo de cinco años de estar en firme, la autoridad no ha realizado los actos que le correspondan para ejecutarlos.”
- “Cuando se cumpla la condición resolutoria a que se encuentre sometido el acto.”
- “Cuando pierdan vigencia.” (Ley 1437, 2011, art. 91)

Además, El artículo 97 hace referencia a la “revocación” de actuaciones de carácter concreto y particular, las autoridades administrativas, no podrá practicar la revocación sin el debido consentimiento del individuo. El tiempo para demandar es de cuatro meses, y si la actuación se generó por razones fraudulentas o ilegales, podrá demandarse in necesidad de acatar un procedimiento previo, y se le pedirá al juez la “suspensión provisional”. (Ley 1437, 2011, art. 97)

3.2. Conciliación extrajudicial

Es menester recalcar que se puede conciliar todo lo que el derecho permita. Siempre debe haber un tercero neutral y calificado que ayude a lograr un acuerdo antes de que se venza el término de caducidad y solo pueden intervenir quienes tengan capacidad jurídica para ser parte. Los sujetos intervinientes son los siguientes:

1. Abogado
2. “Comité de conciliación. las entidades y organismos de derecho público

del orden nacional, departamental y distrital de los municipios capital del departamento y entes descentralizados deberán conformar un comité”. (Ley 446, 1998, art. 75)

Además, existen unas políticas de prevención del daño que alegan que, para presentarse a conciliar, debe haber un acto, ya sea del gerente, del alcalde u otro ente de la administración pública. El comité puede conformarse por el “jefe” de los actores mencionados o el funcionario encargado. (Ley 446, 1998, art. 75)

4. Fuentes del derecho administrativo

Los actos administrativos son realizados por organizaciones del Estado, expresadas en la constitución, por organismo legítimo, institución, autoridad pública o privada que lo produzca, teniendo en cuenta que sus atribuciones deben estar plasmadas en la Ley y la Constitución, para que esté sujeto a legalidad.

Para evaluar estos actos, es necesario que la administración tenga en cuenta que la voluntad, debe estar acorde con el orden normativo, puesto a que existen unos fines que se deben realizar cuando se pretenda producir efectos jurídicos.

Por otra parte, cuando se habla de hechos jurídicos, debe producirse un hecho ajeno a la voluntad de la administración pública, pero debe ser imputable a ella, y tiene que existir un nexo entre el hecho, el Estado y la administración Pública, produciendo consecuencias jurídicas.

Para el buen funcionamiento de esto, es necesario que exista un organismo o institución pública o privada que tenga facultades constitucionales, de tal manera que produzca en atribución a sus sucesores y que la decisión no sea simplemente para materializar los propósitos de la administración, sino por el contrario, debe darse una ejecución práctica de la decisión que, aunque sean complejas, está conformada por elementos formales y materiales que generan unidad.

Estas instituciones y organismos deben exigir el cumplimiento de una actividad material que, dentro del ejercicio o ejecución de dicha actividad, ejecute un procedimiento que permita que la irregularidad sea determinante, obtenible, manifiesta y flagrante y que se produzca agresión o amenaza al ordenamiento jurídico para que la administración, con sus facultades y fuerza, actué.

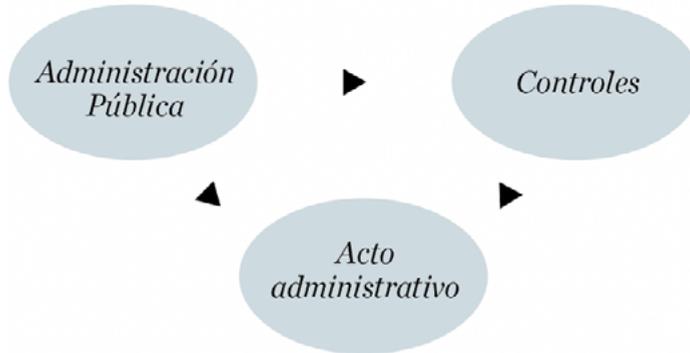
Dentro de las formalidades de este derecho, están los derechos del ciudadano que se materializan en garantía y que, si no se tienen en cuenta, se estarían afectando y vulnerando. Esto, representa seguridad tanto para el administrado

como para la administración. Permitiendo así, que cada actuación asegure la participación activa del ciudadano a través de las “garantías procesales” y el “derecho de defensa”, y para la administración, le favorece con el diseño de un camino claro por recorrer y así actuar de forma eficaz, pronta y certera, que evite la arbitrariedad.

Se requiere que por parte del Estado se genere el control y buen manejo de la “realidad practica” y el “principio de legalidad”, para que sea efectivo y se impulse al cuidado de estas. Para ello, debe tenerse en cuenta en vía administrativa el “control jurisdiccional” y la “excepción”.

Figura 5.

Movimiento administrativo



Una vez se produzca el acto administrativo, existen unos medios de defensa que se encuentra ejecutoriado y se le llama vía gubernativa. Cuando se habla de recursos por vías administrativas dentro de un término legal, el acto administrativo queda en firme. Pero si el acto administrativo presenta vicios de legalidad, la vía que queda sería la jurisdiccional y se presentaría nulidad.

Cuando se hace control por vía administrativa, se ejerce dentro de la misma administración con recursos como revocatoria directa, control interno, sistema organizado, evaluación, mecanismos de verificación, procedimientos, normas, principios, métodos y planes para procurar que todas las actuaciones se lleven a cabo respecto a las normas legales y constitucionales.

5. Relación del derecho administrativo con otras ramas.

Está conformado por 2 aspectos, uno es el “Estado como forma de organización

política” y el “derecho como conjunto de normas que rigen el funcionamiento de una sociedad”, pero teniendo en cuenta que el poder del Estado se encuentra limitado por el derecho.

5.1. Derecho presupuestal y tributario

El “derecho tributario” se enfoca en los ingresos del Estado, y el presupuestal en los gastos. En el primero, existen unas contribuciones que se estructura por impuestos, tasas, sanciones y multas, contribuciones especiales y contribuciones parafiscales; por otro lado, los presupuestos se estructuran en “servicio” a lo adeudado e inversiones y el buen funcionamiento.

En lo correspondiente al derecho tributario, existen los principios de eficiencia, equidad, justicia, progresividad y no retroactividad. En este derecho, se habla de una equidad vertical que es la de mayor ingreso o utilidad, es el principio de proporcionalidad que entre mayor base gravable se pague, también debe aumentar la tarifa y así aumentan las ganancias. En Colombia la base gravable no es la utilidad, sino sus ingresos y estos son impuestos proporcionales y progresivos según su renta y complementariedad.

El principio de eficiencia es la base fundamental en el proceso de costos y beneficios. Es la simplicidad y claridad de la administración tributaria que ayuda a facilitar el manejo en relación con la función del legislador para establecer funciones fiscales según ordenanzas y acuerdos que se deben fijar con respecto a los actores pasivos y activos, tarifas de impuestos, base gravable y hechos. La eficiencia se da cuando genera pocas situaciones económicas.

El principio de retroactividad significa que la ley no podrá tener efecto retroactivo con respecto al tiempo, solo operaran sus efectos a partir del día en que se promulgue, lo cual, brinda seguridad y firmeza jurídica. El fundamento de este principio es darle estabilidad al gobierno jurídico.

5.2. Contratación estatal

Las normas contenidas en la ley de contratación administrativa se aplican a todas las entidades estatales con algunas restricciones a determinados entes, porque hacen parte del sector privado.

Los contratos deben ser celebrados por entes estatales en ejercicio de las funciones administrativas. Además, deben cumplir una finalidad de interés general, en donde deben cumplirse unas cláusulas exorbitantes que el juez controle.

Por otra parte, la función administrativa son las actividades que desarrolla el Estado para cumplir un cometido estatal a través de un acto jurídico y operaciones materiales. En algunas ocasiones, hay organismos del Estado que no están previstos en la constitución, pero prestan servicios generales o particulares como actos unilaterales, que regulan conductas.

Existen actos o elaboración del procedimiento administrativo y recursos para controvertirlos, estipulados en los artículos 2, 4, 34 y 74 del CPACA. (Ley 1437, 2011)

Además, existen procedimientos administrativos especiales que se presentan cuando la norma tiene vacíos para poder rellenar con el procedimiento administrativo general. En la actualidad, hay alrededor de doscientos cincuenta y siete (257) procedimientos administrativos especiales, entre ellos, el contractual, aduanero, cambiario, disciplinario, urbano, entre otros.

La actuación administrativa contractual de oficio tiene unos pliegos de condiciones que hacen que la administración abra un proceso de selección para generar un acto definitivo, y este contiene una adjudicación, en donde no le cabe ningún recurso y un desierto, donde solo procede reposición.

Cuando se trata de procesos de selección, participan dos firmas, por ejemplo; A y B. la adjudicación favorece a “A”. “B” considera que su oferta es la mejor, pero no puede interponer ningún recurso administrativo. Sin embargo, si puede proponer algún medio ante la jurisdicción contenciosa Administrativa, como “restablecimiento del derecho” y “nulidad”, teniendo en cuenta que este puede interponerse durante los 4 meses siguientes a la decisión.

“C” ajeno al proceso puede demandar por nulidad en cualquier momento, siempre y cuando no exista ninguna disposición especial que establezca un término. Lo anterior, con alusión a lo señalado en el CPACA. (Ley 1437, 2011, art. 164)

En lo dispuesto en los estatutos para contratar en el área de lo público, se determina la menor cuantía cuando los contratos que celebra el Estado tienen un presupuesto anual de “doscientos mil millones de pesos (200.000.000.000)” que deberán convertirse en “salarios mínimos legales mensuales vigentes”. Es decir, los de menor cuantía están estipulados por cuatrocientos cincuenta (450), con un mínimo del 10%. Y los de mayor cuantía, se contará a partir de un valor mayor al anterior.

Referencias

- Bernal, F. (2008). *Derecho Administrativo*. ESAP.
- Ceballos, J. (2016). Concepto 190821 de 2016 Departamento Administrativo de la Función Pública. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=77424>.
- Constitución Política de Colombia [Const.] (1991). 2da ed. Legis.
- Cordero, E. (2009). *Los principios y reglas que estructuran el ordenamiento jurídico chileno*. Ius et Praxis.
- Departamento Administrativo de la Función Pública. (2019). Bogotá: https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=90684.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2010). Elementos Básicos Sobre El Estado Colombiano. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Guia%20Elementos%20Basicos%20Estado.pdf>
- Díaz-Diez, C. A. (2019). Significados del acto administrativo en la jurisprudencia de la Corte Constitucional. *Estudios Socio-Jurídicos*, 21(2). <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/sociojuridicos/a.7807>
- Fernández, I. (2015). *Manual de derecho procesal*. Universidad la Gran Colombia. https://www.ugc.edu.co/sede/armenia/files/editorial/manual_derecho_procesal_TL_V2.pdf.
- Fuenmayor, A. (2002). *El derecho al acceso de los Ciudadanos a la Información Pública*. UNESCO.
- Ley 1437 de 2011. (2011, 18 de enero) Congreso de Colombia. Diario Oficial: 47.956
- Logreira, J. (2011). *Diferencias Entre El Fallo Blanco, Cadot Y Terrier*. https://www.academia.edu/34298018/Diferencias_Entre_EL_Fallo_Blanco.
- Ortega, L. (2018). El acto administrativo en los procesos y procedimientos. Universidad Católica de Colombia.
- Pérez, R. (2013). *Eficacia y Validez del Acto Administrativo*. (Tesis de maestría, Univer-

sidad Nacional de Colombia). Repositorio de la Universidad Nacional. <https://repositorio.unal.edu.co/bitstream/handle/unal/12215/700600.2013.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Sentencia C-710/01. (2001, 5 de julio). Corte Constitucional. Jaime Córdoba Triviño M.P.

Ugarte, J. (1995). *El sistema jurídico de kelsen. Síntesis y crítica*. Chilena de Derecho.

ASPECTOS BÁSICOS DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN COLOMBIA*

Orielo René Alarcón Altamar**

* Capítulo de libro resultado de investigación derivado del proyecto Institucional Pertenencia e impacto social de la Corporación Universitaria Americana. Producto Colaborativo de los grupos de investigación.

** Abogado. Magister en Derecho Público. Corporación Universitaria Americana. oalarcon@coruniamericana.edu.co

Introducción

En el presente capítulo se esbozan los aspectos básicos relacionados con la organización administrativa en Colombia. Todos los organismos de poder ejercen algún tipo de funciones administrativas, pero en este caso se tratará de la columna central de la administración pública, aquella cuya naturaleza está directamente relacionada con el interés público, con la satisfacción de necesidades de carácter general, con la prestación ordenada y eficiente del servicio público. Para tales efectos se mostrará la estructura y dinámica del Estado centralizado que se conjuga con las diversas formas de descentralización las que de igual forma serán esbozadas de acuerdo con esa estructura jurídica, de conformidad con los principios y bases constitucionales. Se tratará lo atinente al rol que cumple la organización institucional de la administración pública, sus facultades o poderes, su operatividad, su dinámica y formas de articulación, teniendo en cuenta como las tareas que corresponden al poder central se desplazan hacia otros institutos a quienes se asignan por ministerio de la ley el marco de sus competencias y límites que se dirigen al interés general. De vital importancia no es solo la descripción de un engranaje organizativo, sino ponderar la base sustancial del Estado colombiano, que se instituye como un Estado Social de Derecho edificándose sobre la protección, efectividad y garantía de los derechos sociales, de tal forma que la estructura organizativa de la administración se armonice con el nuevo modelo.

1. Antecedentes

Desde los inicios del período independentista y en medio de la incertidumbre que produjo el dar forma jurídica a una nación desarticulada por la presencia de grupos disímiles en necesidades, intereses, proyecciones; grupos, etnias y formas sociales que deja el ya culminado coloniaje; como indígenas, afrodescendientes, esclavos, libertos, artesanos, comerciantes, campesinos; se empiezan a manifestar los ideales provenientes del viejo mundo; es en el Congreso de Angostura (1819) donde el libertador Simón Bolívar pronuncia el célebre discurso para la formación de un Estado unitario.

Bolívar invocó el centralismo como medida inmediata dentro de un vasto proyecto de unidad hispanoamericana vinculada a una táctica de guerra. Creyó con sobrada razón, por el carácter de las relaciones de producción, imbricación de capitalismo con feudalismo y esclavitud que el régimen

federal, que implicaba autonomía política y económica para las provincias, era inconveniente para nuestras naciones. En primer lugar, sugirió y realizó una ruptura con los postulados políticos federales que, desde su punto de vista, habían llevado al fracaso a los gobiernos republicanos en Venezuela y en la Nueva Granada. La República que propondrá e intentará construir será férreamente centralista (Campos, 2015).

El siglo XIX se debate políticamente entre las tendencias centralistas y federalistas, producto de los intereses económicos de las oligarquías criollas, por un lado, la tendencia federalista dirigida al afianzamiento de los poderes locales y la tendencia centralista para la que un Estado centralizado era el modelo propicio para la unidad nacional, el control y el aseguramiento de un sistema de derechos civiles. Es en 1886 en los comienzos de la hegemonía conservadora cuando se redacta la Constitución centralista en el gobierno de Rafael Núñez, documento que perfiló finalmente una estabilidad y orden institucionales.

La Constitución de 1886 evoluciona en medio de graves conflictos sociales y políticos, surgen ideas y concepciones que van dando formas nuevas al proceso institucional: las reformas de 1910, la de corte liberal de 1936, siguiendo las de 1945, 1957, 1968, 1986, llegando hasta la nueva constitución de 1991.

2. El Estado centralizado

La nueva Constitución de 1991 define el carácter del Estado colombiano como un Estado Social de Derecho, modelo que parte del reconocimiento de las desigualdades sociales, el fortalecimiento de los derechos sociales y el logro de una justicia material; también continúa con el modelo tradicional de la separación de poderes (Const., 1991, art. 113), pero se trata no de un distanciamiento entre las ramas (legislativa, ejecutiva y judicial) sino de una articulación entre ellas, como se expresa en el texto: se trata de funciones separadas pero bajo un principio de colaboración armónica.

La Constitución Política de Colombia define una estructura política de República unitaria, lo que hace referencia al modelo de Estado centralizado, que equivale a un solo centro de poder, una columna central en la cual se concentran las atribuciones esenciales del Estado.

El Estado unitario se caracteriza por tener un solo centro de impulsión política que, a su vez, concentra las funciones Ejecutiva, Legislativa y Judicial en órganos del Gobierno central, como, asimismo, de cierta desconcentración o descentralización administrativa (Alcalá, 1985, p. 135).

En un sentido más amplio, otras figuras teóricas llegan a conjugar en la noción de Estado unitario: la parte estructural, la titularidad del centro orgánico y fundamentalmente la relación sociológica.

Cuando un Estado posee -dice Prélot- sólo un centro de impulsión política y un conjunto único de instituciones de gobierno, constituye un Estado simple o unitario. Un buen número de estructuras políticas actuales responden a esta forma, en la que el poder pertenece, en la totalidad de sus atributos y funciones, a un titular que es la persona jurídica estatal. Todos los individuos colocados bajo su soberanía obedecen a un solo Poder, viven bajo el mismo régimen constitucional y están sujetos a un orden jurídico común (Badía, 1978, p. 4).

La Rama Ejecutiva es por excelencia la encargada del ejercicio de las funciones administrativas, aunque no de manera exclusiva ya que las otras ramas para la garantía de su organización y funcionamiento también cumplen funciones administrativas. La cabeza de la rama ejecutiva es el Presidente de la República, a quien le corresponde ejercer sus funciones en calidad de Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa (Const., 1991, art. 189). Esta conformación política presenta rasgos muy definidos de un régimen presidencialista:

En principio, las características del sistema presidencial son las siguientes: a) El Poder Ejecutivo es unitario. Está depositado en un presidente que es, al mismo tiempo, jefe de Estado y jefe de gobierno. b) El presidente es electo por el pueblo y no por el Poder legislativo, lo cual le da independencia frente a éste. c) El presidente generalmente nombra y remueve libremente a los secretarios de Estado (Carpizo, 2006, p. 59).

Sigue la estructura de la Rama con los Ministerios y los Departamentos Administrativos, los que conjuntamente y bajo la dirección presidencial conforman el gobierno; Las Superintendencias, Unidades Administrativas Especiales y otros organismos adscritos

complementan el poder central. Finalmente se establecen las entidades descentralizadas: regionalmente, por servicios y por colaboración.

Como jefe de Estado el Presidente simboliza la unidad nacional (Const., 1991, art. 188), ejerce la representación internacional frente a otros Estados de la comunidad internacional, cuando lo autoriza el ordenamiento jurídico para celebrar todo tipo de tratados o convenios internacionales, y de igual forma cuando lleva la representación ante las organizaciones internacionales.

Dentro de las funciones del Presidente como jefe de Estado es importante destacar las que se refieren a la dirección de las relaciones internacionales; en efecto, resulta de una importancia vital el manejo adecuado de las relaciones con otros Estados, esto supone el cuidado de la seguridad exterior, el aprovisionamiento de bienes, servicios, transferencia de tecnología, área económica y comercial proveniente de otros Estados y el fortalecimiento de relaciones de amistad y cooperación.

En lo que se refiere al ámbito de la jefatura de gobierno hay que destacar que uno de los componentes básicos de la gobernabilidad en un estado democrático es el ejercicio razonable de la fuerza, de esta manera se instituye la Fuerza Pública (Const., 1991, art. 216) a través de instituciones o cuerpos armados:

Fuerzas Militares y Policía Nacional; y es en efecto al presidente de la República a quien corresponde dirigirla y disponer de ella dentro de unos marcos razonables, que correspondan a una necesidad y redunden en el interés público; por esto la Constitución le concede al Presidente el rango de Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas de la República (Const., 1991, art. 189; núm. 3).

En lo que se refiere al orden interno el modelo ideal de un Estado es aquel que a través del diálogo, la concertación y el ejercicio ponderado y razonable del poder logra establecer un orden o línea de comportamiento que permita el desarrollo normal de la vida en sociedad; cuando no se conjugan las voluntades entre gobierno y sociedad civil en aspectos puntuales es dable que se genere la turbación del orden público, situación de anormalidad; el orden público es responsabilidad del Presidente en toda la nación, por eso el constituyente le encomendó su conservación y restablecimiento cuando éste sea turbado, para lo cual el Presidente dispone de medios jurídicos constitucionales adecuados, como el estado de conmoción interior (Const., 1991, art.213).

La Constitución prevé como un hecho que puede ser inevitable el estado de guerra, el recurso de la fuerza, pudiendo conducir al estallido de una conflagración que puede darse en el nivel interno o en el externo; siendo el Presidente, máximo jefe de las fuerzas armadas constituye acto de gobierno el asumir la dirección de las operaciones de guerra cuando lo estime conveniente (Const., 1991, art.189.núm 5).

En el ejercicio o facultad de gobernar es de importancia poder diseñar y ordenar una ingeniería dinámica y eficiente sobre la estructura administrativa nacional, de tal forma que sus organismos se adapten a los cambios, a las transformaciones sociales y políticas, a los nuevos esquemas y necesidades del servicio público: esto justifica el mandato constitucional de establecer en cabeza del Presidente la facultad para suprimir o fusionar entidades u organismos administrativos nacionales de conformidad con la ley, la de modificar la estructura de los Ministerios, los Departamentos Administrativos y demás organismos administrativos nacionales (Const.,1991, art. 189, núm. 15-16).

Uno de los presupuestos básicos de un estado constitucional de derecho es que la norma constitucional vincula directamente a los poderes. En la esfera de los derechos sociales la Constitución consagra en su artículo 68 que los particulares podrán fundar establecimientos educativos y que la enseñanza estará a cargo de personas de reconocida idoneidad ética y pedagógica. Todo lo anterior ordenado de conformidad con la ley; pero siendo la enseñanza un proceso complejo y calificado que está dirigido a la formación básica, profesional, técnica o científica de las personas va a requerir el despliegue de una actividad de control por parte del Estado, control que se ejerce a través de unas facultades de inspección y vigilancia trazadas en la ley y cuyo ejercicio le corresponde al Presidente.

El ámbito contractual reviste para un Estado importancia por cuanto se trata del aprovisionamiento de bienes y servicios para la prestación continua y eficiente de los servicios públicos a su cargo, lo que se obtiene a través de la contratación pública, de tal forma que el constituyente facultó al Presidente para celebrar los contratos que le correspondan con sujeción a la Constitución y la ley.

La actividad financiera en un Estado Social de Derecho cumple una función social, por cuanto se trata de la captación de recursos provenientes del público, lo que obliga por tanto a su direccionamiento y control por parte

del Estado, aunque dicha actividad se encuentre ejercida por particulares. De esta manera, y de conformidad con los lineamientos legales le corresponde al Presidente ejercer las facultades de inspección, vigilancia y control sobre las entidades clasificadas en este orden.

El servicio público es una actividad organizada del Estado destinada a satisfacer necesidades de carácter general, bajo un régimen jurídico especial, articulado con un conjunto de bienes. Es inherente al Estado y a su finalidad social (Const., 1991, art. 365). Al corresponder al Estado su aseguramiento y prestación eficiente, corresponde al gobierno el manejo responsable de éstos.

Las funciones presidenciales que guardan relación directa con el ámbito administrativo están unidas a la necesidad de establecer prestaciones y servicios, lo que se convierte en un rol del nuevo Estado Social de Derecho: la satisfacción de necesidades sociales, el aseguramiento de las condiciones fundamentales de la existencia humana; un Estado proveedor cuyo direccionamiento es la justicia material. Sobre el Estado Social de Derecho, principio fundamental del ordenamiento jurídico colombiano se resumen sus elementos de la siguiente forma:

1. obligación de establecer condiciones de vida soportables, estándares mínimos para toda la sociedad o mínimo existencial. 2. Seguridad social (seguro social, código de asistencia). 3. Igualdad social (igualdad de oportunidades, protección a los socialmente débiles). La igualdad no es un principio absoluto, se refiere a un tratamiento favorable a los socialmente desfavorecidos y, en todo caso, igualdad de “chances”. 4. Equidad social, o sea la eliminación de abusos originados en el poder económico o en relaciones personales de dependencia. El Estado social “penetra todos los derechos fundamentales” (Borda, 2007, p. 88).

De esta forma, las funciones del Presidente como suprema autoridad administrativa se relacionan de manera directa con el contenido material de la Constitución y sus principios fundamentales; de igual forma con los principios específicos que se señalan en el artículo 209 referente al encargo de la función administrativa.

En el orden jerárquico del gobierno le siguen al Presidente: los ministerios y los departamentos administrativos. Los ministros son funcionarios de libre nombramiento y remoción por el Presidente y son sus colaboradores

inmediatos en las diferentes áreas. Los ministros y los directores de los departamentos administrativos son los jefes de la administración en su respectiva dependencia (Const., 1991, art. 208). Las decisiones políticas del gobierno se proyectan y transmiten a través de los ministerios.

Los ministros y los directores de departamentos administrativos tienen como atribuciones las de formular las políticas atinentes a su despacho, dirigir la actividad administrativa y ejecutar la ley (Const., 1991, art 208), pero se diferencian en cuanto los ministerios poseen una mayor representatividad política, mientras que los departamentos administrativos cumplen una función más técnica.

Otros organismos de gran importancia dentro del poder central son las Superintendencias y las Unidades Administrativas Especiales. Las primeras tienen existencia desde 1968 y su carácter y funciones no tuvieron cambios sustanciales en la constitución de 1991. Estas entidades se encuentran adscritas a los ministerios o departamentos administrativos, lo que supone se encuentran sometidas a las directrices trazadas por éstos. Sus gerentes o directores son de libre nombramiento y remoción por el presidente.

Las Superintendencias y las Unidades Administrativas Especiales carecen de personería jurídica y ejercen funciones administrativas que son asignadas de manera específica en la ley, la que determina su creación, organización, asignación de funciones y competencias (Brito, 2013).

En lo que respecta a las Superintendencias éstas ejercen las facultades de inspección y vigilancia sobre los servicios públicos, sobre las entidades del sector financiero, cooperativas y sociedades mercantiles, entre otras: facultades que corresponden al Presidente por mandato constitucional.

En lo que respecta a las Unidades Administrativas Especiales, la corte constitucional se pronunció sobre ellas de esta forma:

La Constitución de 1991 no contiene referencia expresa alguna a las unidades administrativas especiales. Por consiguiente, su regulación como órgano o entidad dentro de la estructura de la administración nacional pertenece, tal como lo ha sido desde su incorporación en 1968, al ámbito de configuración legislativa, en cuyo ejercicio deberán tenerse en cuenta tanto los principios constitucionales de la organización del

Estado como los criterios de razonabilidad de las medidas que se adopten (Corte Constitucional, Sala plena, C-889/02).

Las unidades Administrativas especiales van a cumplir entonces unas funciones administrativas específicas trazadas en la ley.

3. La descentralización

Se ha tratado la organización del Estado colombiano en lo que concierne al poder central, esto es, a la estructura centralizada, que se presenta como una columna institucional jerarquizada y en la que se concentran las atribuciones esenciales del Estado. En relación con el poder central se estudia y desarrolla primordialmente la rama ejecutiva por ser ésta a la cual le corresponde el ejercicio de la función administrativa; dinámica imprescindible para el interés general. En efecto, la actividad administrativa es la que empalma y se articula materialmente de una forma más directa con los fines del Estado, con el bienestar general, con la prestación ordenada, oportuna y eficiente de los servicios a cargo del Estado, con la gestión de los asuntos públicos, con la protección y mejoramiento de los intereses públicos, con la planificación y organización de la vida social a través de normas, prácticas, relaciones y operaciones de Estado.

El Estado colombiano se establece bajo la forma unitaria o de estado centralizado, pero es imposible que las tareas del estado puedan maximizar sus resultados en todos los ámbitos, tanto regionales (espaciales) como relativo a los diferentes servicios que deben prestarse. Es entonces cuando desde los mismos principios fundamentales de la Constitución se establece el principio de descentralización, es decir, se trata de que, para el logro eficiente de los fines del Estado, éste otorgue una autonomía racional para la gestión de asuntos públicos y de servicios básicos a otras entidades diferentes a las del poder central.

Sobre los aspectos más importantes que encierra el concepto de descentralización traemos el siguiente:

Es el sistema jurídico-administrativo por el cual se otorga a entidades y autoridades regionales o locales, facultades para gobernarse a sí mismas, para encargarse de los servicios públicos y actividades de interés social, con la posibilidad de cumplir funciones con autonomía y asumiendo íntegramente las responsabilidades que todo ello implica.

En la descentralización el gobierno se desenvuelve, en sus diferentes expresiones, en un nivel central y varios niveles regionales, encontrando en todos ellos las actividades y funciones que son inherentes a esa labor... (Vargas, 2000, p. 19).

Se destacan en este concepto tres (3) ejes importantes: el otorgamiento de facultades; éstas van del poder central hacia los entes descentralizados y se establecen en virtud de la ley. La autonomía; capacidad de autogobierno. La responsabilidad; no solo el goce de los beneficios sino el asumir las consecuencias de la gestión.

La Corte Constitucional se ha pronunciado acerca del concepto de descentralización en los siguientes términos:

En el fenómeno jurídico de la descentralización, se produce un traslado de asuntos que serían de conocimiento de la autoridad central, a las autoridades territoriales, o de la administración central a otras autoridades a quienes se confía el desempeño de labores especializadas, de tal suerte que la decisión administrativa en los dos casos, no se adopta por la autoridad central, sino por un ente territorial, o por la entidad prestadora del servicio, o encargada del ejercicio de funciones administrativas (Sentencia C-561/99).

Las expresiones de la Corte Constitucional se mueven en tres (3) ejes básicos: el traslado de asuntos del poder central a otras autoridades, la confiabilidad para el desempeño de labores especializadas y la adopción de la decisión por la autoridad a la que se le encargó las funciones administrativas o la prestación de servicios.

Como resultado de la experiencia del proceso de descentralización en Colombia, el Departamento Nacional de Planeación ha desarrollado conceptualizaciones básicas de esta y otras fenomenologías relacionadas con asignación de competencias administrativas, como la siguiente:

La descentralización es un proceso mediante el cual se transfiere poder de decisión y responsabilidad desde el nivel central de una organización, a unidades descentralizadas o alejadas del centro, se aplica tanto en organizaciones privadas como públicas con el propósito general de mejorar la eficiencia en el cumplimiento de sus objetivos (DNP, 2001).

Se distinguen diversas formas de descentralización, de las cuales se

describirán: la descentralización regional o territorial, la descentralización por servicios y la descentralización por colaboración.

3.1. Descentralización territorial

Con relación a la descentralización regional o territorial, llamada también espacial el Departamento Nacional de Planeación la definió así:

La descentralización espacial consiste en la transferencia de recursos e instrumentos a las regiones para promover la actividad económica e industrial en forma tal, que se reduzca o limite la concentración en favor de unos pocos centros urbanos de gran tamaño.....La descentralización administrativa es la transferencia de funciones, recursos y capacidad de decisión del gobierno central, a los gobiernos territoriales para la provisión de determinados servicios públicos y sociales y para la realización de obras públicas (DNP, 2001).

En Colombia, la descentralización territorial se organiza a través de las entidades territoriales, las cuales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses y tienen derecho a gobernarse por autoridades propias, a ejercer las competencias que le correspondan, a administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones (Const., 1991, art. 287). Sobre el particular la Corte Constitucional expresa que tal reconocimiento se traduce en autonomía política, esto es, la capacidad de elegir a sus gobernantes (alcalde, concejales, ediles, personero y contralor), autonomía administrativa, es decir, la facultad de manejar los asuntos de su jurisdicción, tales como la organización de los servicios públicos, la administración de sus bienes y la solución de todos los problemas que surjan en desarrollo de sus actividades y, finalmente, autonomía fiscal, que implica la potestad para fijar tributos, participar en las rentas nacionales y administrar sus recursos (Sentencia C-1051/01).

La asignación de competencias a las entidades territoriales se da en virtud de una ley orgánica. La Constitución señala como entidades territoriales a los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas (Const., 1991, art. 286). Pero no son solo éstas; la Constitución abrió otras posibilidades para la organización administrativa de los territorios, en especial lo que se refiere a las formas asociativas que le dan una nueva dimensión al orden territorial, dinamiza el esquema organizativo, racionaliza y hace más eficiente la prestación de los servicios públicos.

En desarrollo de los propósitos constitucionales, la ley 1454 de 2011, en su artículo 10 creó los nuevos esquemas asociativos territoriales: las regiones administrativas y de planificación, las regiones de planeación y gestión, las asociaciones de departamentos, las áreas metropolitanas, las asociaciones de distritos especiales, las provincias administrativas y de planificación, y las asociaciones de municipios.

Tratándose de la dinámica del proceso a través del cual las autoridades de los entes territoriales desarrollan los objetivos estatales que se encuentran ordenados en la Constitución y la ley, los alcaldes y Gobernadores llevan la vanguardia de la organización, del emprendimiento, de la creatividad, dotados de unas capacidades organizativas y voluntad transformadora.

Como primera autoridad administrativa en los departamentos y municipios, los Gobernadores y alcaldes, respectivamente, deben tener claras las problemáticas de su territorio, las necesidades, las transformaciones continuas, el entorno natural y artificial, y todos los aspectos relevantes para el desarrollo económico y social que es el fin primordial de la descentralización, siendo uno de sus instrumentos vertebrales los planes de desarrollo.

Estos planes son diseñados por los Gobernadores y alcaldes en su respectiva jurisdicción territorial, y constituye un documento complejo por cuanto trata de todos los componentes de la vida social y se concibe de manera integral. Para esto debe tenerse en cuenta la concertación social que permita elegir un modelo determinado de desarrollo y también las estrategias que se emplearían para lograrlo.

Es obvio que las opciones que se elijan al respecto deben estar armonizadas con los propósitos del gobierno nacional, habida cuenta que se trata de un Estado centralizado, por lo que deben guardar armonía y articularse con el plan nacional; también tomar el direccionamiento para el desarrollo integral, dentro de los marcos de las competencias asignadas en la Constitución y las leyes.

Entonces, la labor principal de los Gobernadores y alcaldes es la de gestión y promoción del desarrollo integral, lo que implica la racionalización del gasto público, y serán responsables del cumplimiento de los fines estatales en su territorio, los que fueron claramente señalados por el constituyente en el artículo 2 de la Constitución Política.

El cumplimiento de los fines estatales requiere de un manejo adecuado de los recursos públicos, lo cual es responsabilidad directa de la primera autoridad del territorio, esto presupone necesariamente que tales recursos deban ser administrados bajo el principio de transparencia y deben estar dirigidos exclusivamente al cumplimiento de los planes, la realización de obras y el desarrollo de infraestructura.

El Estado Social de Derecho hace presencia como principio fundamental del ordenamiento jurídico, por tanto su dimensión ética debe estar comprendida en el accionar de las autoridades territoriales, principalmente lo que tiene que ver con el logro de la justicia material, el reconocimiento de las desigualdades, la protección efectividad y garantía de los derechos humanos, la procura del orden social a través de políticas de remodelación social, la atención prioritaria a la población más vulnerable: niños, mujeres, tercera edad, discapacitados, víctimas del desplazamiento forzado y de las diferentes formas de violencia.

La decisión política que adopten las autoridades territoriales debe considerar aspectos relevantes del ordenamiento jurídico, como las diferencias que marca la diversidad de la población: etnias, sexo, edad y condición social, a fin de excluir toda forma de discriminación y garantizar el principio de igualdad.

El desarrollo concebido de una forma integral es un proceso que debe tener en cuenta no solo el bienestar de la población actual, sino de igual forma que repercute en las generaciones posteriores, que pueda sostenerse en el tiempo considerablemente necesario para esto. Debe comprender de igual forma aquellas acciones idóneas para ampliar las opciones y oportunidades de toda la población. Debe analizarse y tenerse en cuenta todos los factores que componen el entorno: como el espacio natural y artificial, el aspecto socio humano, cultural, económico y político.

El diseño de los planes de desarrollo económico y social en los departamentos los presenta el gobernador en forma de proyectos de ordenanza a la Asamblea departamental, corporación político administrativa que ejerce como ente coadministrador, y a quienes corresponde la aprobación de los diferentes proyectos que se convertirán luego en ordenanzas; de igual forma ocurre en los municipios donde el alcalde presenta los proyectos de acuerdo sobre planes de desarrollo económico y social al Concejo Municipal para su aprobación, convirtiéndose en acuerdos municipales.

En lo relativo a las competencias de la Nación, los entes territoriales y otras figuras, aquellas fueron definidas en la ley 1454 de 2011 como la facultad o poder jurídico para atender de manera general responsabilidades estatales; estableciendo para su ejercicio los principios rectores de: coordinación, concurrencia, subsidiaridad, complementariedad, eficiencia, equilibrio entre competencias y recursos, gradualidad y responsabilidad.

Presentamos algunas de las competencias atribuidas por la ley 715 de 2001 a las entidades territoriales en materia de educación y salud.

Tabla 1.

DEPARTAMENTOS	DISTRITOS Y MUNICIPIOS CERTIFICADOS
Prestación de asistencia técnica, educativa, financiera y administrativa a los municipios.	Dirección, planificación y prestación del servicio educativo en los niveles de preescolar, básica y media.
Administración de la información educativa departamental. Responsabilidad por su funcionamiento, oportunidad y calidad.	Administración y distribución de los recursos provenientes del SGP entre los establecimientos educativos de su jurisdicción.
Apoyo técnico y administrativo a los municipios para su certificación.	Administración de las instituciones educativas, personal docente y administrativo de planteles educativos.
Certificación a los municipios que cumplan con los requisitos para administrar autónomamente los recursos del SGP.	Distribución de la planta docente cargos de acuerdo con las necesidades de la población.

Nota: Ley 715 de 2001.

Tabla 2.

DEPARTAMENTOS	DISTRITOS Y MUNICIPIOS CERTIFICADOS
La dirección del sector salud.	La formulación, ejecución y evaluación de planes, programas y proyectos de salud.
La adopción, difusión, ejecución y evaluación de las normas y políticas del sector salud.	Gestión del recaudo de los recursos con destinación específica.
Prestación de asistencia técnica y asesoría a los municipios.	Gestión y supervisión del acceso a la prestación de los servicios de salud.
Supervisión y control del recaudo y la aplicación de los recursos propios y otros.	

Nota: Ley 715 de 2001.

3.2. Descentralización por servicios

Este tipo es también conocido como descentralización especializada. Bajo este supuesto las competencias no se asignan a las entidades territoriales; el criterio en este caso es más restringido porque se trata de aspectos más específicos, no de aquella proporción universal que se da en la descentralización regional. En este sentido las competencias se van a radicar en organismos especializados, para asuntos específicos del orden administrativo, de esta forma también van a ser especializadas las respectivas funciones.

Puede tratarse de la prestación de un servicio público o de alguna forma de intervención del Estado en asuntos económicos. El tipo de entidades que se presenta en la descentralización especializada o por servicios son entidades que poseen autonomía propia en las funciones que van a ejercer, poseen personería jurídica, patrimonio independiente, de esta forma pueden obtener recursos de manera independiente. Se clasifican en este orden los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta.

Los establecimientos públicos se van caracterizar por el contenido de sus funciones, es decir, se trata de atribuciones puramente administrativas o funciones relacionadas con la prestación de un servicio público, mientras que las empresas industriales y comerciales del estado y sociedades de economía mixta sus funciones son industriales y comerciales, esto es, operan de la misma forma que lo hace el sector privado, por eso en lo que concierne al tipo de actividad que realizan se rigen por el derecho privado.

Las entidades descentralizadas por servicios van a estar bajo el control de algún organismo del poder central, ministerio o departamento administrativo, es la figura que se conoce como: “control de tutela”. La Corte Constitucional se ha pronunciado sobre el concepto de descentralización por servicios, de la forma como sigue:

La descentralización funcional o por servicios consiste en la asignación de competencias o funciones del Estado a ciertas entidades, que se crean para ejercer una actividad especializada, tales como los establecimientos públicos, las corporaciones autónomas regionales, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta (Sentencia C-1051/01).

De esta conceptualización jurídica pueden ser extraídos unos supuestos básicos de este tipo de descentralización: primero: que, en virtud de la ley, la administración central asigna ciertas competencias o funciones que son propias del Estado a determinadas entidades; y Segundo: que la razón de ser de estas entidades estatales van a responder a un criterio de especialización de funciones, es decir, van a ser creadas para un tipo específico de aquellas.

Si bien la asignación de competencias por parte del poder central a las entidades descentralizadas les otorga un cierto nivel de autonomía para el manejo de los asuntos que le son encomendados, esto no viene a significar que se rompa el vínculo con el poder central, sino que dicho vínculo permanece vigente en virtud del denominado control de tutela.

Desde la reforma constitucional de 1968, acto de claros perfiles técnico-administrativos, la descentralización implica vinculación del ente descentralizado a un ministerio o departamento administrativo, y es éste precisamente el que va a ejercer el control de tutela, lo que supone dos aspectos fundamentales: relación jerárquica dentro de la estructura administrativa y una puesta en práctica del principio de coordinación de la función administrativa.

Los poderes que posee el organismo central o tutelante sobre el descentralizado o tutelado es el poder de supervisión y orientación con el fin de que exista una armonía entre las decisiones que correspondan al ramo.

3.2.1. Establecimientos públicos

En la ley sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional se regulan las del ámbito de la descentralización. En lo referente a los establecimientos públicos se definen como organismos que se encuentran encargados principalmente de atender funciones administrativas y de la prestación de servicios de conformidad con las reglas del derecho público, y le atribuye las siguientes características: personería jurídica; autonomía administrativa y financiera; y un patrimonio independiente que se constituye con bienes o fondos públicos comunes, el producto de impuestos, rentas contractuales, ingresos propios, tasas o contribuciones de destinación especial, en los casos autorizados por la Constitución y en las disposiciones legales pertinentes (Ley 489, 1998).

Entre los diversos establecimientos públicos que funcionan en Colombia

ejemplificamos algunos de gran importancia como el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), cuyo campo específico es el desarrollo agropecuario, pesquero y agrícola; la protección de los productos agropecuarios a través de la prevención de los riesgos que puedan presentarse en este ámbito de la economía.

En el terreno de la protección integral a la familia, la infancia y la niñez se creó el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) que presta asistencias y servicios destinados a la reconstrucción del entorno familiar, emprendiendo programas para el desarrollo equilibrado de la familia como institución básica de la sociedad.

Otros establecimientos que se destacan en diferentes áreas:

- Instituto Nacional Penitenciario INPEC.
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi.
- Servicio Nacional de Aprendizaje SENA.
- Instituto Nacional de vías INVIAS.
- Instituto Colombiano del Deporte COLDEPORTES.
- Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER.

Además de los establecimientos públicos del orden nacional, para el mismo objetivo de desarrollar funciones administrativas especializadas o prestación de servicios públicos están los establecimientos públicos del orden territorial: departamental, distrital o municipal.

3.2.2. Empresas Industriales y Comerciales del Estado

Estas entidades del orden descentralizado deben su existencia a unos propósitos concretos del gobierno en lo que respecta al desarrollo económico. En efecto, corresponde al Estado la dirección de la economía; racionalizarla, intervenir en el proceso económico efectuar ajustes para contrarrestar las desproporciones surgidas del mercado. De esta forma se crean las empresas industriales y comerciales del Estado, las cuales van a desarrollar actividades iguales a la de las empresas del sector privado, pero

con unos objetivos y fines concretos definidos en la ley.

Se encuentran definidas como organismos de creación legal, que desarrollan actividades de naturaleza industrial o comercial y de gestión económica conforme a las reglas del derecho privado, con las siguientes características: personería jurídica, autonomía administrativa y financiera, capital independiente, constituido totalmente con bienes o fondos públicos comunes, los productos de ellos, o el rendimiento de tasas que perciban por las funciones o servicios, y contribuciones de destinación especial en los casos autorizados por la Constitución (Ley 489, 1998, art.85)

En lo que respecta a su autonomía administrativa y financiera las empresas industriales y comerciales del estado deben ajustarse a las disposiciones de su ley de creación o autorización, también a sus estatutos internos. Por tratarse de fines que están determinados en la ley y de armonizar con los planes de desarrollo económico y social, estas empresas no pueden destinar sus recursos para fines diferentes a los ya trazados en la norma.

Si bien, por tratarse de empresas que surgen del Estado van a tener unas prerrogativas, ya que se instituyen en el interés general, pero no pueden utilizar determinada posición de privilegio para lesionar las empresas privadas, que al igual forman parte de la competencia general (Younes, 2004).

3.2.3. Sociedades de economía mixta

Reguladas en la misma ley 489 de 1998, las sociedades de economía mixta son organismos que están autorizados a través de la ley; se constituyen con capital público y capital proveniente del sector privado; sus actividades son de índole industrial o comercial, es decir, desarrollan un objeto social de acuerdo con el derecho privado. Su forma descentralizada consiste en que la finalidad del Estado, que se traduce en el interés general, en la satisfacción de necesidades de la población, se traslada al objeto social de dichas empresas.

3.3. Descentralización por colaboración

La Constitución Política estableció que los particulares puedan desempeñar funciones públicas, lo que deberá ser regulado en la ley. De igual forma en lo que atañe a los servicios públicos, éstos pueden ser prestados por particulares, siempre con el sometimiento al régimen jurídico que fije la ley (Const., 1991, arts. 123- 365).

La figura de la descentralización por colaboración surge en el evento en que el Estado no asuma la prestación de un servicio, de tal forma entonces que mediante la ley puede autorizar a un particular para que se encarguen de tal actividad. De esta manera la persona que prestará el servicio es una entidad privada, que nace bajo los fines y propósitos mercantiles, que se instituyen en el interés privado y por tanto son regidas por el derecho privado; ellas a lo largo de su existencia van desarrollando una experiencia que llama la atención del Estado, el que considerará que dicha empresa particular puede prestar de mejor forma el servicio que es inherente al Estado. Así las cosas, la empresa escogida no pierde su esencia privada, pero la ley le señalará de manera clara, precisa y detallada cuáles de sus funciones corresponden al rango de lo público.

Así las cosas, la entidad descentralizada quedará investida de prerrogativas estatales y encuadradas en el concepto de autoridad pública (Ley 1437,2011, art.1).

Al respecto la Corte Constitucional se pronunció mediante sentencia de constitucionalidad expresando el alcance que el constituyente le otorgó a la esfera de lo privado en relación con la posibilidad de acceder al ejercicio de funciones administrativas, la conservación de la naturaleza de entes privados y el revestimiento de facultades que la sumergen en el derecho público.

Los particulares pueden cumplir funciones administrativas en las condiciones que señale la ley, siendo una posibilidad reconocida y avalada constitucional y legalmente, que en el caso de las personas jurídicas, no implica mutación en la naturaleza de la entidad a la que se le atribuye la función, que conserva inalterada su condición de sujeto privado sometido al régimen de derecho privado en lo atinente a la organización y desarrollo de las actividades anejas a su específica finalidad, pero que cuando son investidas de la facultad de ejercer funciones administrativas, participan de la naturaleza administrativa, en cuanto toca con el ejercicio de esas funciones, en cuyo desempeño ocupan la posición de la autoridad estatal gozando, por ende, de las prerrogativas del poder público y encontrándose, en consecuencia, sometidas a la disciplina del derecho público (Sentencia C-909/07).

Como modelo de la descentralización por colaboración pueden tomarse las Cámaras de Comercio; éstas son de naturaleza privada por cuanto los propósitos que la definen se relacionan directamente con la protección

y defensa de los intereses de los empresarios; su carácter es gremial, su organización se constituye sobre la lógica empresarial, la actividad que desarrollan comprende un conjunto de procesos, operaciones técnicas, y estudios dirigidos al conocimiento para la optimización de la actividad comercial. Esto les confiere su carácter privado.

Pero un ámbito de la actividad de las cámaras de comercio concierne al interés público, la función encomendada por la ley de llevar el registro mercantil; institución jurídica que tiene una importancia vital para la publicidad de las actuaciones del comercio y su material probatorio, como los libros y asientos contables, y todos los documentos que la ley exija deban ser inscritos. Todo lo anterior concierne al interés público, por cuanto la actividad comercial atañe a todas las personas las cuales tienen derecho a conocer la situación jurídica de cualquier comerciante, tienen derecho a la información para la seguridad de sus negocios y transacciones en el terreno mercantil.

Referido a lo anterior expone el Dr. Jairo Medina Vergara en su obra Derecho Comercial, parte general, lo siguiente:

El registro público mercantil es una modalidad oficial de comunicación de los aspectos más importantes del comercio, que se ha organizado mediante un sistema consistente en consignar documentos y anotaciones relacionadas con los comerciantes, los libros, papeles, operaciones, contratos comerciales y sus bienes, con el fin de que sean conocidos por el público en general que consulte un medio de información fácil y operable....Busca, por medio de la transparencia y de la oportunidad de la información mercantil y empresarial, dotar a todos los agentes de la actividad económica del conocimiento, la certeza y la confianza necesaria para actuar (Medina, 2013).

El eje fundamental de la descentralización por colaboración lo constituye así, el principio de participación y el ejercicio de funciones públicas a cargo de los particulares por mandato legal específico.

4. La desconcentración

Las tareas del Estado resultan ser asunto complejo, pues las necesidades de organización son variables y el accionar del Estado debe ajustarse a tales variaciones, de esta forma al tratarse de descongestión de las tareas del poder central surge la figura de la desconcentración administrativa, ésta es

básicamente un principio organizacional que se ha definido, entre diversos puntos de vista, de la forma como sigue:

Proceso a través del cual las funciones de una entidad u organismo son distribuidas en diferentes áreas funcionales o unidades territoriales, las cuales cuentan generalmente con una estructura administrativa, y cuyo fin último es, al igual que la descentralización y la delegación, garantizar los fines esenciales del estado (Hernández, 1999).

La desconcentración se diferencia sustancialmente de la descentralización en que en aquella se trata de que las atribuciones del Estado se transfieren a organismos que se encuentran subordinados al poder central, mientras que en la descentralización dichas facultades se transfieren a organismos autónomos a quienes la ley le ha atribuido unas competencias, ya sea una autonomía con facultades globales como en la descentralización territorial, o de atribuciones específicas como en la descentralización por servicios, en la que dichos organismos poseen personería jurídica y autonomía administrativa.

La Corte constitucional se pronunció en relación con esta figura de la dinámica de la administración pública:

La desconcentración, hace relación a la transferencia de potestades para la toma de decisiones, a instancias o agencias que se encuentran subordinadas al ente central, sin que necesariamente, gocen de personería jurídica, ni presupuesto, ni reglamento administrativo propio. El propósito de esta figura es el de descongestionar la gran cantidad de tareas que corresponden a las autoridades administrativas y, en ese orden de ideas, contribuir a un rápido y eficaz diligenciamiento de los asuntos administrativos (Sentencia C-561/99).

Para el caso de la desconcentración los organismos a quienes se le transfieren facultades carecen de personería jurídica y autonomía administrativa, se encuentran en una relación subordinada respecto del poder central, solo se les faculta para la toma de decisiones que es precisamente lo que conduce al propósito del descongestionamiento de las tareas que concierne al poder central.

5. La delegación

Una figura que reviste un carácter más bien transitorio y de tipo excepcional es la delegación administrativa, como lo define el profesor Lamprea Rodríguez:

Delegar es traspasar competencia de un asunto a un subalterno. Equivale a encargo del jefe en el funcionario inferior, para el cumplimiento de cierta función propia de aquel...la delegación es de aplicación restrictiva, porque exige norma expresa o mandato superior de competencia... la delegación no es regla general, sino excepción, en el ejercicio de funciones administrativas. Como procedimiento administrativo, es medida transitoria para descongestionar los despachos (Lamprea, 2007).

Siguiendo las pautas del mandato constitucional (Const, 1991, art 211) es un traslado de funciones que se presenta del superior a un funcionario de inferior jerarquía, siendo que previamente la ley ha designado cuales funciones pueden delegarse. La fisonomía de la delegación es más sencilla que las anteriores, y se caracteriza porque quien delega no es responsable de los actos de su delegatario, a quien le corresponde asumirlos. Pero en lo que atañe a la configuración de las actuaciones del delegatario, éstas pueden ser reformadas o revocadas por el delegante, siendo este el momento en que reasume la responsabilidad.

Tanto la desconcentración como la delegación son opciones de voluntad que persiguen un mismo fin, descongestionar de trabajo a los organismos superiores de la administración para agilizar el funcionamiento del Estado, que éste se torne más eficiente en la prestación de los servicios que están a su cargo.

Referencias

- Alcalá, H. N. (1985). El Estado Unitario, los procesos de descentralización regional y el Estado Federal. *Revista EURE*, 135-143.
- Badía, J. F. (1978). *El Estado Unitario, el Federal y el Estado Regional*. Tecnos.
- Borda, L. V. (2007). Estado de Derecho y Estado Social de Derecho. *Derecho de Estado* 20(1). 73-96.
- Brito, F. (2013). *Estructura del Estado colombiano y de la Administración pública nacional*. Legis.
- Campos, L. (2015). *Análisis Discurso de Angostura*. Universidad Pedagógica Experimental Libertador.
- Carpizo, J. (2006). Características esenciales del sistema presidencial e influencias para su instauración en américa latina. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 57-91.
- Constitución Política de Colombia (1991) Edición 27, Leyer.
- Departamento Administrativo Nacional de Planeación (DNP) (2001). *Evaluación de la Descentralización Municipal en Colombia*. Avances y resultados de la Descentralización política en Colombia. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Estudios%20Economicos/163.pdf>
- Hernández, M, P. (1999). *Descentralización, desconcentración y delegación en Colombia*. Legis.
- Lamprea Rodríguez, P. A. (2007). *Contratos Estatales*. Temis.
- Ley 1437 de 2011. (2011, 18 de enero) Congreso de Colombia. Diario Oficial: 47.956
- Ley 1454 de 2011. (2011, 28 de junio). Congreso de Colombia. Diario Oficial: 48.115.
- Ley 489 de 1998. (1998, 29 de diciembre). Congreso de Colombia. Diario Oficial: 43.464.
- Ley 715 de 2001. (2001, 21 de diciembre). Congreso de Colombia Diario Oficial: 44.654.

Medina, V, J. (2013). *Derecho Comercial*. Parte general. Quinta edición, Temis.

Sentencia C-1051/01. (2001, 4 de octubre). Corte Constitucional. Jaime Araujo Rentería M.P.

Sentencia C-561/99 (1999, 4 de agosto). Corte Constitucional. Alfredo Beltrán Sierra M.P.

Sentencia C-889/02 (2002, 22 de octubre) Corte Constitucional. Jaime Córdoba Triviño M.P.

Sentencia C-909/07. (2007, 31 de octubre). Corte Constitucional. Clara Inés Vargas Hernández M.P.

Vargas, Á. L. (2000). *La autonomía territorial en el derecho colombiano*. Universidad Javeriana.

Younes, M. D. (2004). *Panorama de las reformas del Estado y de la administración pública*. Universidad del Rosario.

LA ADMINISTRACIÓN NACIONAL Y TERRITORIAL *

Daniel Molano **

* El texto académico contenido en este acápite se orienta a la descripción y análisis de los elementos e instituciones que conjugan la administración nacional, entendiendo esta como el entramado que regula las relaciones entre la administración y lo administrados y, por lo tanto, se constituye en la base fundamental del derecho administrativo.

** Abogado. Magister en Derecho. Director de Postgrados de la Corporación Universitaria Americana. Correo: danielmolano777@gmail.com

Introducción

La estructura de la administración nacional es uno de los aspectos más complejos dentro de la organización y la conformación del derecho público, puesto que pese a estar definida en la Constitución de 1991, está presenta ciertas ambigüedades que deben ser estudiadas. En este sentido, es necesario precisar cuáles órganos o instituciones la conforman, así como determinar cuál es el alcance y composición del gobierno en sentido amplio y estricto (Brito, 2004).

LA ADMINISTRACIÓN NACIONAL

La constitución de 1991 introdujo un nuevo texto constitucional cimentado ya no en un Estado premoderno sino en uno contemporáneo fundamentado en la dignidad humana como pilar fundamental, es decir, en un Estado social de derecho. Estos cambios dieron paso a una serie de transformaciones que reestructuraron el orden político-administrativo, judicial y legislativo.

Lo anterior, se fundamentó en el surgimiento de nuevas necesidades en el marco de un Estado Social de Derecho y en miras a lograr lo contemplado en el artículo 2 de la Constitución de 1991, es decir, la consecución de los fines del estado y la satisfacción de las necesidades básicas de los administrados. Es así como la Carta Política del 91, previó ciertos procedimientos que permitieran su modificación en miras a responder a las nuevas insuficiencias y a los cambios generados por fenómenos globales y nacionales.

Así pues, la Constitución que atiende a dichos fenómenos contemplo la división tripartita del poder (Montesquieu, 1906) y, definió las tres ramas del poder público, a saber, Rama Ejecutiva, Rama Judicial y Rama Legislativa. La ejecutiva según Madrid-Malo (2005) ejerce funciones del Estado colombiano relacionadas con el gobierno y la administración. Esta, a su vez, está conformada por un orden nacional en cabeza de la nación y uno territorial, representado este último en las territoriales del orden descentralizado.

Como se deja entrever, la estructura de la administración nacional es uno de los aspectos más complejos dentro de la organización y la conformación del derecho público, puesto que pese a estar definida en la Constitución de 1991, está presenta ciertas ambigüedades que deben ser estudiadas. En este

sentido, es necesario precisar cuáles órganos o instituciones la conforman, así como determinar cuál es el alcance y composición del gobierno en sentido amplio y estricto (Brito, 2004).

3.1.1. Presidencia de la república

La Carta Política de 1991, incorporó una serie de cambios en la figura del presidente de la república, pero generalmente, mantuvo un sistema de gobierno presidencial, particularmente caracterizado por una Rama Ejecutiva fuerte, frente a estos autores como Herrera (2004) aseguran que:

No sólo por su carácter monocrático, que radica en éste las funciones de jefe de Estado, jefe de gobierno, máxima autoridad administrativa y comandante en jefe de las Fuerzas Militares, sino además por su capacidad de orientar los destinos del país, elaborar y ejecutar los planes de desarrollo, al igual que el presupuesto público, manejar las relaciones internacionales, mantener el orden público, etc., lo que se afianza políticamente con su escogencia mediante el voto popular directo. (p.250)

Así pues, la Carta Política del 91 contemplo una función ejecutiva fuerte, radicada en cabeza del presidente de la República en el orden nacional. En tal sentido, el artículo 115 de la Carta, reafirma esta concepción puesto que lo declara jefe de Estado y, por lo tanto, gestor las relaciones internacionales y representante de la soberanía misma de la nación en el exterior, como jefe de Gobierno, en el entendido de ser el encargado de todos los asuntos internos a través de su gabinete y, por último, como Suprema Autoridad Administrativa.

3.1.1.1. Requisitos y calidades del presidente de la república

El artículo 191 de la Constitución Política define tres requisitos esenciales para ser presidente de la República. El primero se centra en ser colombiano por nacimiento, es decir, en el *ius solis*, consagrado en el artículo 96 de la Carta Magna y reformado por el acto legislativo 01 de 2002. El segundo radica en ser ciudadano en ejercicio, al respecto, es menester señalar que la ciudadanía, es decir la condición para obtener la capacidad de ejercicio de los derechos civiles y políticos, se adquiere a la edad de 18 años según la Ley 27 de 1977. Por último, ser mayor de treinta años.

Respecto al último requisito, la Corte en reiterada jurisprudencia se ha pronunciado sobre la cuestión, advirtiendo que “la ley puede tomar en cuenta la edad como requisito para acceder a ciertos cargos o bienes” (Sentencia C-093, 2001). A su vez, esta misma Corporación en sentencia C- 676 de 1998 consagró:

El señalamiento de una edad mínima para desempeñar cierta actividad es con frecuencia requisito de obligatorio cumplimiento cuando se trata de acceder a ella y el sólo hecho de exigirla no implica desconocimiento del derecho al ejercicio de la función pública y menos todavía vulneración del derecho al trabajo. El Estado tiene que buscar por distintos medios -uno de los cuales es precisamente este- la aptitud y madurez de las personas para asumir ciertas responsabilidades, en interés de la comunidad.

Y no es que la edad per se otorgue una plena seguridad al respecto, sino que ella, unida a otros requisitos -como el nivel de preparación académica y la experiencia adquirida en el campo de la profesión correspondiente-, otorga un mayor grado de confiabilidad en el titular del empleo en cuestión.

El Constituyente no ha prohibido al legislador considerar una edad mínima entre las exigencias propias de un determinado destino público y por ello, en el sentir de la Corte, cuando la ley la contempla en calidad de tal lo hace dentro de un margen de discrecionalidad que, en todo caso, no se confunde con la arbitrariedad, y la apelación a ese elemento no implica de suyo discriminación entre las personas -como lo sostiene la actora- ni tampoco exceso en el ejercicio de las atribuciones del Congreso respecto de los derechos ciudadanos. (Sentencia C-676, 1998).

3.1.1.2 Funciones del presidente de la República

Las funciones del presidente de la república son de variada naturaleza. Según el artículo 189 de la Carta Política son, entre otras, nombrar y separar libremente a los Ministros del Despacho y a los Directores de Departamentos Administrativos; regentar y realizar los actos que demanden su papel como jefe de las relaciones internacionales; regir la fuerza pública y disponer de ella, así como dirigir las operaciones de guerra cuando lo estime conveniente; proveer a la seguridad exterior de la República; permitir el tránsito de tropas extranjeras cuando se encuentre en receso el Senado de la República previo dictamen del Consejo de Estado; instalar y clausurar las sesiones del

Congreso en cada legislatura, la cual según el artículo 138 *ibídem*, inicia el 20 de julio y finaliza el 16 de diciembre en su primer periodo de sesiones y en el segundo, va desde el 16 de marzo hasta el 20 de junio; sancionar las leyes, promulgarlas, obedecerlas y velar por su cumplimiento; suprimir o fusionar entidades u organismos administrativos nacionales de conformidad; entre otras (Constitución de Colombia, 1991).

Ejemplo.

Capítulo III. FUNCIONES DEL PRESIDENTE

El presidente de la república posee atribuciones de variada naturaleza, esta se encuentra consignadas en el artículo 188 de la Constitución Política. Las enunciadas son funciones propias del presidente como máxima autoridad de la rama ejecutiva, excepto:

- A. el prestar apoyo eficaz a las cámaras cuando así lo soliciten.
- B. dirigir la fuerza pública y disponer de ella como comandante.
- C. conservar el orden.
- D. instalar y clausurar las sesiones del congreso.

3.1.2 Vicepresidencia de la república

La figura de la Vicepresidencia fue adoptada dentro del ordenamiento jurídico colombiano desde el año de 1819 y posteriormente abolida en 1905 por diversas razones. Esto fue así hasta 1991, año en el cual la Asamblea Nacional Constituyente la incluyó nuevamente en el artículo 202 de la Carta Magna (Muñoz, 2014). Así pues, la vicepresidencia de la república entro a formar parte del Sector Central de la administración según lo consagrado en la constitución política y en el artículo 38 de la ley 489 de 1998. Al respecto, es menester señalar que “este organismo no constituye un departamento administrativo autónomo y especial, sino hace parte del Departamento Administrativo de la Presidencia de la república en donde se encuentra el despacho del vicepresidente de la República” (Pontificia Universidad Javeriana, 2014, pág. 20).

El vicepresidente, según lo consagrado en el artículo 202 de la Constitución, es elegido por votación popular el mismo día y en la misma fórmula con el Presidente de la República. Es importante señalar que este no tiene que ser del mismo partido político del presidente, pero si debe reunir las mismas calidades de éste. Otro rasgo fundamental de la cuestión se centra en que este tendrá el mismo periodo del Presidente y lo reemplazará en sus faltas absolutas y temporales (Constitución de Colombia, 1991).

3.1.2.1 Requisitos y calidades del vicepresidente de la república

El artículo 204 de la Carta Política colombiana, define claramente que para ser elegido Vicepresidente de la República se requieren las mismas calidades que para ser presidente. En ese sentido, según lo contemplado en el artículo 191 *ibidem*, son tres los requisitos esenciales para poder acceder a esta dignidad.

El primero se centra en ser colombiano por nacimiento, es decir, en el *ius solis*, consagrado en el artículo 96 de la Carta Magna y reformado por el acto legislativo 01 de 2002. El segundo radica en ser ciudadano en ejercicio, al respecto, es menester señalar que la ciudadanía, es decir la condición para obtener la capacidad de ejercicio de los derechos civiles y políticos, se adquiere a la edad de 18 años según la Ley 27 de 1977. Por último, ser mayor de treinta años.

3.1.2.2 Funciones del vicepresidente de la República

Frente a este punto, es necesario señalar que los artículos que regulan la cuestión no consagran ni le asignan de manera directa funciones a la vicepresidencia, lo cual, lo convierte en una institución *sui generis*, porque carece de funciones (Brito, 2004). Sin embargo, la Corte Constitucional a través de reiterada jurisprudencia ha dejado entrever tres funciones básicas que le atañen enteramente a la figura del vicepresidente.

De acuerdo con la Constitución las funciones del Vicepresidente son: i) Remplazar al Presidente de la República en sus faltas temporales y absolutas (incisos 3° y 4° del art. 202); ii) Cumplir con las misiones o encargos especiales que le confíe el Presidente de la República (inciso 5°, *ibidem*); iii) Desempeñar cualquier cargo de la rama ejecutiva para el cual sea designado por el Presidente (inciso 5°, *ibidem*).

En el primer evento, es obvio, como lo han señalado algunos críticos de la institución de la Vicepresidencia, que su titular propiamente no desempeña función alguna, mientras no se da el supuesto de remplazar al Presidente; sin embargo, debe entenderse que la figura fue institucionalizada precisamente bajo la idea de que el Vicepresidente tuviera vocación o se encontrara en disponibilidad de desempeñar las funciones presidenciales en las hipótesis previstas en la Constitución.

En la segunda situación, las funciones del Vicepresidente se concretan en la realización de misiones o encargos específicos, esto es, de tareas, labores o cometidos concretos que le sean asignados por el Presidente.

En la tercera hipótesis, es claro que el Vicepresidente cumple las funciones que constitucional, legal o reglamentariamente corresponden al respectivo cargo. (Sentencia C-594, 1995)

En tal sentido, claramente deja entrever esta Corporación que el cargo de Vicepresidente corresponde a un empleo público y que sus funciones están determinadas en la Constitución y la Ley. Igualmente, ratifica que solo el presidente puede asignarle funciones y misiones adicionales a las consagradas en la Carta Política.

Ejemplo.

Capítulo III. VICEPRESIDENCIA

La Carta Política de 1991 introdujo una serie de figuras en el marco de la administración nacional de Colombia, una de ellas es la figura del _____ prevista en los artículos 202 a 205, elegido por voto popular el mismo día y en la misma fórmula con el presidente de la república.

- A. presidente
- B. ministro presidencial
- C. vicepresidente
- D. ministro delegatario

3.1.3 Ministerios

Los ministerios son organismos creados por ley, integran la rama ejecutiva del poder público en el orden nacional y según lo consagrado, en el artículo 38 de la ley 489 de 1998, hacen parte del sector central de la administración pública. Al respecto, Rodríguez citado por el Departamento Nacional de Planeación (2010) afirma que estos siguen en importancia a la presidencia de la república y en ese sentido, se encargan de una manera especializada de dirigir y regentar los servicios públicos bajo su cargo.

Actualmente en Colombia, existen 17 ministerios en el orden nacional, pero sólo 16 están en funcionamiento. Lo anterior, se debe a que la ley 1951 del 24 de enero de 2019 en su artículo 1, parágrafo 1, consagro que el

Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación tendrá un plazo no mayor a un año a partir de la sanción de dicha ley para iniciar su funcionamiento.

Tabla 1

Ministerios de Colombia

Ministerio	Normativa relacionada
Ministerio del Interior	Ley 489 de 1998; Ley 1444 de 2011
Ministerio de Relaciones Exteriores	Decreto 3355 de 2009; Decreto 110 de 2004
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Decreto 4712 de 2008; Decreto 0645 de 2012
Ministerio de Justicia y del Derecho	Decreto 200 de 2003; Decreto 1720 de 2008; Decreto 3582 de 2009
Ministerio de Defensa Nacional	Decreto 1512 de 2000; Decreto 49 de 2003; Decreto 4222 de 2006; Decreto 3123 de 2007; Decreto 5057 de 2009; Decreto 216 de 2010; Decreto 4320 de 2010; Decreto 233 de 2012
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Decreto 2478 de 1999; Decreto 4486 de 2006; Decreto 4909 de 2007
Ministerio de Salud y Protección social	Decreto 205 de 2003; Ley 1122 de 2007; Decreto 109 de 2009
Ministerio de Trabajo	Decreto 205 de 2003; Decreto 109 de 2009
Ministerios de Minas y Energía	Decreto 70 de 2001, Decreto 79 de 2001, Decreto 381 de 2012
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	Decreto 210 de 2003, Decreto 4269 de 2005, Decreto 2785 de 2006, Decreto 2700 de 2008, Decreto 1715 de 2009
Ministerio de Educación Nacional	Decreto 2230 de 2003, Decreto 5012 de 2009, Decreto 854 de 2011
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	Decreto 216 de 2003, Decreto 3266 de 2004, Decreto 3137 de 2006, Decreto 3570 de 2010
Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	Decreto 216 de 2003, Decreto 3266 de 2005, Decreto 3137 de 2006, Decreto 3272 de 2010
Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	Decreto 1620 de 2003, Decreto 91 de 2010
Ministerio de Transporte	Decreto 87 de 2011
Ministerio de Cultura	Decreto 1746 de 2003, Decreto 4827 de 2008
Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación	Ley 1951 de 2019

3.1.4 Departamento administrativos

El artículo 115 de la Carta Política consagra los organismos que conforman la rama ejecutiva del poder público, entre estos, se encuentran los departamentos administrativos, en adelante DA, como parte integral de lo que se denomina ampliamente en la doctrina como gobierno. Al respecto, el artículo 208 ibidem precisa que los directores de los DA son los jefes de la administración en su respectiva dependencia, bajo la guía y dirección del

presidente de la república. Estos son los encargados de formular las políticas públicas referentes a su labor, direccionar la actividad administrativa y cumplir la ley (Pontificia Universidad Javeriana, 2014).

Es menester señalar que los departamentos administrativos, si bien le siguen en orden de jerarquía al presidente de la república, estos no tienen iniciativa legislativa puesto que sólo tienen el deber de presentar informes sobre el estado de los asuntos adscritos a sus dependencias administrativas. A su vez, estos presentan informe por las reformas que consideren convenientes. Finalmente, es menester señalar que estos directores administrativos tienen el deber de asistir a las comisiones permanentes por requerimiento de éstas y no a las cámaras como ocurre en el caso de los ministros, esto define sustancialmente el carácter puramente técnico administrativo de estas entidades en el marco de ordenamiento gubernamental.

Tabla 2

Departamentos administrativos en Colombia

Departamento administrativo	Normativa relacionada
Departamento Administrativo de la Presidencia de la República	Decreto 4657 de 2006
Departamento Nacional de Planeación -DNP	Decreto 3517 de 2009
Departamento Administrativo de la Función Pública	Ley 909 de 2004; Decreto 264 de 2007; Decreto 188 de 2004
Departamento Administrativo para la Prosperidad Social	Decreto 4155 de 2011
Dirección Nacional de Inteligencia	Decreto 4179 de 2001; Decreto 857 de 2014
Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre – COLDEPORTES	Decreto 2743 de 1968; Decreto 4183 de 2011
Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación - COLCIENCIAS	Decreto 1904 de 2004; Ley 1286 de 2009
Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE-	Decreto 262 de 2004

Tabla 2

Departamentos administrativos en Colombia

Departamento administrativo Normativa relacionada

Departamento Administrativo de la Presidencia de la República

Actividad evaluativa.

Una vez realizada la lectura del capítulo deberá realizar el estudiante lo siguiente:

- Elaborar la correspondiente ficha de estudio
- Hacer un resumen de la lectura
- Determinar los problemas planteados en el texto.

3.2 LOS ORGANISMOS ADSCRITOS

Los organismos adscritos en Colombia son según lo contemplado en la Ley 489 de 1998, las Superintendencias, las Unidades Administrativas Especiales, pertenecientes estas al Sector Central según lo contemplado en el artículo 38 ibidem, los Establecimientos Públicos, pertenecientes al sector descentralizado y los demás organismos y entidades que se determinen así en su acto de creación (Departamento Nacional de Planeación , 2010).

3.2.1 Superintendencias

Las superintendencias son organismos adscritos a un ministerio y generalmente, ejercen algunas funciones propias del presidente de la república, especialmente las de control, inspección y vigilancia en la prestación de servicios públicos o en el ejercicio de una actividad y las demás que les confiere la ley (Departamento Nacional de Planeación, 2005). A través de estas, el Estado despliega su función de supervisión basada en el cumplimiento de la norma y los riesgos, es decir la primera de estas se enfoca estrictamente al cumplimiento de lo reglado y la segunda, se centra en los riesgos que enfrenta la entidad con el propósito de mitigar los mismos (Betancourt, 2014).

Es menester señalar que estos organismos no poseen personería jurídica

pese a contar con cierta autonomía frente al ministerio del cual están adscritas. Al respecto, es importante mencionar lo referido por la Corte en sentencia C-727 de 2000.

La Ley 489 de 1998 contempla dos variantes del concepto de superintendencia. Uno, el definido en el artículo 66, correspondiente a la figura de superintendencias sin personería jurídica, que son “organismos creados por la ley, con autonomía administrativa y financiera que aquella les señale, sin personería jurídica, que cumplen funciones de inspección y vigilancia atribuidas por ley o mediante delegación que haga el presidente de la República previa autorización legal.” (resalta la Corte) Las superintendencias así definidas, pertenecen al sector central de la Administración.

De otro lado están las superintendencias con personería jurídica, definidas por el artículo 82 de la Ley demandada, que “son entidades descentralizadas, con autonomía administrativa y patrimonial, las cuales se ajustan al régimen jurídico contenido en la ley que las crea y en lo no previsto por ella, al de los establecimientos públicos. (Sentencia C-727, 2000).

Por lo tanto, la ley permite la existencia de superintendencias con personería jurídica o no y en tal sentido, en principio las superintendencias con personería no están, por definición legal, llamadas a cumplir funciones de inspección, vigilancia, control y supervisión. No obstante, la honorable Corte Constitucional en la sentencia referenciada aclara la posibilidad de que si a través de ley, se llegase a crear una superintendencia con personería jurídica, constituida como entidad descentralizada, podría atribuírsele funciones propias de una superintendencia sin personería.

3.2.2 Establecimientos públicos

Estos establecimientos de origen estatal son entidades descentralizadas, las cuales son una expresión de una tipología de descentralización, esto es, la especializada o por servicios. En estos el poder central entrega por mandato legal a una persona jurídica pública creada para tal efecto (Departamento Nacional de Planeación, 2005). Según la ley 489 de 1998, estos organismos se encargan esencialmente de atender funciones administrativas y de prestar servicios a los administrados conforme a las reglas del derecho público (Ley 489, 1998).

3.2.2.1 características

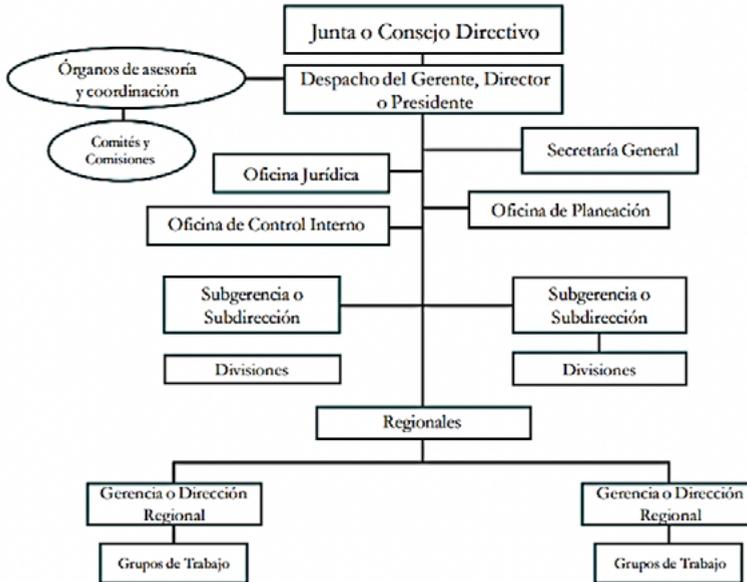
Los establecimientos públicos poseen tres características esenciales, a saber, personería jurídica, es decir que estos tienen capacidad para ser sujeto de derechos y adquirir obligaciones; seguidamente, la autonomía administrativa y financiera se refiere a la facultad de automanejo, siguiendo los parámetros de la Constitución y la ley; por último, es fundamental que estos posean un patrimonio autónomo, constituido con bienes públicos o con el producto de tributos (Departamento Nacional de Planeación, 2005).

3.2.2.2 Organización

En cuanto a la organización, los establecimientos públicos están conformados según el Departamento Nacional de Planeación (2010), por un director quien funge como representante legal de la entidad, y una Junta o Consejo Directivo, el cual es un cuerpo colegiado que se encuentra en cabeza del organismo público. Por regla general el presidente de estos órganos colegiados es el Ministro o Director de Departamento Administrativo al cual está adscrito (Ver organigrama 1).

Figura 1.

Estructura modelo de un establecimiento público



3.2.3 Unidades administrativas especiales

Las Unidades administrativas especiales, según el artículo 67 de la ley 489 de 1998, son organismos creados por ley, con autonomía administrativa y financiera, que cumplen funciones propias de los ministerios y departamentos administrativos (Pontificia Universidad Javeriana , 2014). Al respecto, es menester señalar las críticas hechas a este concepto puesto que según autores como Sarria (2015), el concepto en torno a estas unidades no es claro de unidad, “y por ello se ha utilizado para darle ese calificativo a diferentes entidades dentro de la administración pública, sin rigor jurídico y siempre buscando un mayor grado de autonomía en relación con los organismos centrales de la administración” (p.245).

Tabla 3

Unidades administrativas especiales

Unidad administrativa especial	Normativa relacionada
Agencia del Inspector General de Tributos, Rentas y Contribuciones Parafiscales - ITRC	Decreto 4173 de 2011
Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera - URF	Decreto 4172 de 2011
Unidad de Planificación de Tierras Rurales, adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios	Decreto 4145 de 2011
Comisión de Regulación de Energía, Gas y Combustibles -CREG	Ley 142 de 1994; Ley 143 de 1994
Parques Nacionales Naturales de Colombia	Decreto 3572 de 2011
Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA	Decreto 3572 de 2011
Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico –CRA	Ley 142 de 1994; Decreto 1524 de 1994
Comisión de Regulación de Comunicaciones - CRC	Ley 142 de 1994; Ley 1341 de 2009

3.2.3.1 Clasificación

En cuanto a la clasificación de las unidades administrativas especiales, esta ha estado direccionada por lo contemplado en la ley 489 de 1998, puesto que esta normatividad contempla la posibilidad que existan dos tipos de unidades. En tal sentido, la doctrina y la jurisprudencia han ratificado esta idea al afirmar que “cuando carecen de personería jurídica, pertenecen a la administración centralizada, al paso que, si la tienen, son del sector descentralizado” (Sentencia C- 722, 1999).

Al respecto, es menester señalar pues que existen dos tipos de unidades administrativas especiales, una con personería jurídica y otras que carecen de la misma. Así pues, no todas las unidades que sean creadas por disposición legal tendrán las mismas capacidades, puesto que aquellas sin personería no podrán ser sujeto de derecho ni contraer obligaciones.

3.3 DE LOS ORGANISMOS VINCULADOS

Los organismos vinculados, según lo contemplado en la Ley 489 de 1998, son: las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y las Sociedades de Economía Mixta, y los demás organismos y entidades que se determinen en su acto de creación (Departamento Nacional de Planeación, 2010). Estos organismos son de variada naturaleza y están destinados a cumplir diversos fines del Estado, su conformación y competencias están reguladas por ley y normativas especiales.

3.4 DE LAS ENTIDADES ATÍPICAS: CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES, BANCO DE LA REPÚBLICA, INSTITUTOS CIENTÍFICOS Y TECNOLÓGICOS, ENTES UNIVERSITARIOS AUTÓNOMOS Y FUNDACIONES.

Los órganos autónomos o independientes son aquellos órganos, entidades, comisiones o agencias que poseen un régimen especial y autonomía propia en virtud de lo establecido en la Constitución política o la ley, dada la especialidad de sus funciones (Melo, 2015). De esta forma, el artículo 113 de la Carta Política, consagra la existencia de dichos órganos para el cumplimiento de las distintas funciones del estado, indicando que además de los órganos que integrantes de las distintas ramas del poder público, existen otros, de naturaleza autónoma e independientes que propugnan en el cumplimiento de las demás funciones del Estado, los cuales poseen funciones separadas pero colaboran de armónicamente en la consecución de los fines (Constitución Política de Colombia, 1991).

En este orden, se trata de órganos autónomos, de naturaleza única, sin injerencia política, por lo cual no pueden entenderse como integrantes de la administración o supeditados al poder político central y su naturaleza es especial, por cuanto ostentan un grado de autonomía e independencia frente a las exigencias de la comunidad o del sector que regulan, del resto de órganos o ramas del poder público. Así, puede predicarse su carácter autónomo, como la libertad en manejo de asuntos administrativos, financieros y técnicos; y su

naturaleza independiente, referida a la interdicción de los demás poderes públicos de sus propias funciones y asuntos (Melo, 2015).

3.4.1 Banco de la República

El Banco de la República es una persona jurídica de derecho público, que funciona como organismo estatal de rango constitucional, con régimen legal propio, de naturaleza propia y especial, con autonomía administrativa, patrimonial y técnica (Función pública , 2015). De esta forma, como órgano autónomo e independiente, de conformidad a lo establecido en el artículo 371 de la Constitución política (1991), ejercerá las funciones de banca central con observancia de las disposiciones contenidas en la carta política, en la ley 31 de 1992 y en sus estatutos (p.136).

Por consiguiente, se contempla en el contenido de la disposición constitucional precitada, que serán funciones básicas de este órgano, regular la moneda, los cambios internacionales y el crédito; emitir la moneda legal; administrar las reservas internacionales; obrar como prestamista de última instancia, y banquero de los establecimientos de crédito; y servir como agente fiscal del gobierno, todo lo anterior en coordinación con la política económica central (Constitución Política, 1991).

Lo anterior permite vislumbrar, que el Banco de la República, en nombre del Estado velará por el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda conforme a las reglas establecidas en el artículo 373 constitucional, y en la ley 31 de 1992. Luego entonces, para la materialización de este objetivo, la Junta Directiva del Banco adoptará metas específicas de inflación que deberán ser siempre menores a los últimos registrados, utilizará los instrumentos de las políticas a su cargo, y realizará las recomendaciones que resultes conducentes en la materialización de este propósito (Función Pública 2015).

3.4.1.1. Estructura básica del Banco de la República

El Banco de la República, estará conformado por la Junta Directiva, el Consejo de Administración, el Gerente General y los Gerentes Técnico y Ejecutivo. La Junta directiva a su vez, contará con una Secretaría, que dependerá directamente de ésta y ejercerá las funciones de asesoría en materia de derecho público (Manual de Estructura del Estado Colombiano, 2015).

Por otra parte, la Junta Directiva como autoridad monetaria, cambiaria y crediticia, estará integrada por siete miembros, que son el Ministro de Hacienda y Crédito Público, el Gerente General del Banco, y cinco miembros más de dedicación exclusiva nombrados por el Presidente de la República, para periodos prorrogables de cuatro años, los cuales representaran de forma exclusiva el interés de la Nación. Al respecto el Artículo Constitucional 372 expresa que tendrá a su cargo la dirección y puesta en marcha de las funciones del banco, con sujeción a las leyes dictadas por el congreso en la materia (Constitución Política, 1991).

En este orden, el Gobierno expedirá los estatutos del Banco de la República, regulando entre otros aspectos, la forma de organización, el régimen normativo, el funcionamiento de la junta directiva, y del consejo de administración, el periodo del gerente, las reglas para el manejo de sus reservas, entre ellas la de estabilización cambiaria y monetaria, y la destinación de los excedentes de sus utilidades. Todo lo anterior con la inspección, vigilancia y control del Presidente de la República, en los términos señalados por ley (Constitución Política, 1991)

3.4.2 Comisión Nacional del Servicio Civil

La comisión Nacional del Servicio Civil es un órgano autónomo e independiente, del más alto nivel en la estructura del Estado Colombiano, con personería jurídica, autonomía administrativa, patrimonial y técnica, que propugna por la garantía y protección del sistema de mérito en el empleo público. (Comisión Intersectorial de Estadísticas de Finanzas Públicas, 2017). Este órgano se encuentra previsto en el artículo 130 de la Constitución Política, como responsable de la administración y vigilancia de las carreras, excepto las carreras de carácter especial.

En consonancia con lo anterior, el artículo 7 de la Ley 909 de 2004, encargada de regular el sistema de empleo público, la carrera administrativa, y la gerencia pública, establece que la Comisión Nacional del Servicio Civil, en orden a garantizar la plena vigencia del principio de mérito en el empleo público de carrera administrativa, actuará atendiendo a los principios de objetividad, independencia e imparcialidad. Además, podrá desconcentrar la función de adelantar los procesos de selección para el ingreso al empleo público a nivel territorial.

3.4.2.1 Composición y funciones de la Comisión Nacional del Servicio Civil

El artículo 8 de la ley 909 de 2004, establece el orden de composición y los requisitos exigidos a sus miembros, señalando que la Comisión Nacional del Servicio Civil estará integrada por tres (3) miembros, que serán nombrados de conformidad a lo previsto en la ley mencionada. Así las cosas, entre los requisitos exigidos para ser elegido miembro dicha Comisión, se encuentran ser colombiano de nacimiento, mayor de 35 años, con título universitario en áreas relacionadas a la Comisión, postgrado y experiencia profesional acreditada en materia de la función pública o recursos humanos, o relaciones laborales en el sector público, por más de siete (7) años (Ley 909, 2004).

Los miembros de la Comisión serán designados para un periodo institucional de 4 años, y de dedicación exclusiva, y se conformará a través de concurso público y abierto convocado por el Gobierno Nacional y realizado en forma alterna, por la Universidad Nacional y la ESAP, a tal concurso se podrán presentar todos los ciudadanos que cumplan con los requisitos estipulados en el artículo 8 de la Ley 909 de 2004.

Ahora bien, la Comisión ostentará funciones relacionadas con la responsabilidad de la administración de la carrera administrativa, y respecto a la vigilancia de la aplicación de las normas sobre carrera administrativa, contempladas en los artículos 11 y 12 de la Ley 909 de 2004, respectivamente. Así pues, le compete a la Comisión Nacional del Servicio Civil, entre otras, la función de establecer de acuerdo con la ley y los reglamentos, los lineamientos generales con que desarrollaran los procesos de selección para la provisión de los empleos de carrera administrativa de las entidades a las cuales se aplica la ley; el elaborar las convocatorias a concursos para el desempeño de empleos públicos de carrera, de acuerdo con los términos y condiciones consagrados por la ley y el reglamento; y el dejar sin efecto total o parcialmente los procesos de selección cuando se compruebe la ocurrencia de irregularidades.

3.4.3 Autoridad Nacional de Televisión

Es la Agencia Nacional Estatal de naturaleza especial, de orden nacional, con personería jurídica, y autonomía presupuestal, administrativa y técnica, la cual forma parte del sector de tecnologías de la información y las telecomunicaciones (Función Pública 2015). La regulación normativa

de esta entidad se encuentra consagrada en la Ley 1507 de 2012, mediante la cual se establece la distribución de competencias entre las entidades del estado en materia de televisión.

El artículo 2 de la Ley 1507 de 2012, establece que el objeto de esta autoridad es brindar las herramientas para la ejecución de los planes y programas de la prestación del servicio público de televisión, con el fin de propugnar por el acceso a la televisión, la garantía del pluralismo e imparcialidad informativa, la competencia y la eficiencia en la prestación del servicio, y la lucha contra las prácticas monopolísticas en su operación y explotación. Adicionalmente, la Autoridad Nacional de Televisión se constituirá en el principal interlocutor con los usuarios del servicio de televisión y la opinión pública en relación con la difusión, protección y defensa de los intereses de los televidentes, y guiará su actividad en observancia del marco jurídico, democrático, participativo, garantista del orden político, económico, y social de la Nación (Ley 1507, 2012).

3.4.3.1 funciones de la Autoridad Nacional de Televisión

Las funciones que deberá llevar a cabo la Autoridad Nacional de Televisión, por sus siglas ANTV, de conformidad con los fines y principios establecidos en la ley 182 de 1995, Se encuentran consagradas en el artículo 3 de la ley 1507 de 2012; y entre estas puede destacarse, realizar los actos y contratos propios de su naturaleza, conceder las concesiones y licencias de servicio, espacios de televisión, de conformidad con la ley, concertar con la Autoridad Nacional del Espectro los asuntos relativos a la gestión administrativa y control del espectro radioeléctrico, crear e implementar estrategias pedagógicas para que la audiencia televisiva familiar e infantil desarrolle una actitud crítica respecto de la información recibida a través de este medio de comunicación (Ley 1507, 2012).

Todavía cabe señalar, las funciones de la ANTV de aplicar sanción cuando exista violación, mediante la prestación del servicio público de televisión, de las disposiciones constitucionales y legales que protegen específicamente los derechos a la familia y de los niños; asistir y colaborar en lo relativo a sus funciones, al Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en la gestión y atención de las reuniones con los organismos internacionales de telecomunicaciones en los que hace parte el país; estudiar los requerimientos y citaciones realizados por el Congreso de la República a través de las plenarias y comisiones; atender al Gobierno

Nacional en el estudio y estructuración de las materias relativas a los servicios de la televisión; velar por el crecimiento de la Televisión pública, y promover el desarrollo de esta (Ley 1507, 2012).

3.4.4 Corporaciones Autónomas Regionales

Las Corporaciones Autónomas Regionales, conforme a lo prescrito en el artículo 23 de la Ley 99 de 1993, son entes corporativos de carácter público, con personería jurídica, creados por la ley, conformados por las entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidro geográfica, dotados de autonomía administrativa, financiera, encargados de la administración, dentro de su jurisdicción del medio ambiente, los recursos naturales renovables, y el desarrollo sostenible, en atención a las disposiciones legales y políticas expedidas por el Ministerio de Medio Ambiente.

Adicionalmente, el contenido del artículo 30 de la Ley 99 de 1993, preceptúa que todas las Corporaciones tendrán por objetivo la ejecución de políticas, planes, programas y proyectos sobre medio ambiente y recursos naturales renovables, así como dar cumplimiento y aplicación oportuna a las regulaciones legales vigentes sobre la disposición, administración, manejo y aprovechamiento de estos.

Estas corporaciones, tendrán órganos principales de dirección y administración, como la Asamblea Corporativa, el Consejo Directivo, y el Director central. En este orden de ideas, la Asamblea Corporativa, como principal órgano de dirección de la Corporación, estará integrada por todos los representantes legales de la entidades territoriales de la jurisdicción; el Consejo Directivo, como órgano de administración de la corporación, se integrara por el Gobernador o los Gobernadores de los departamentos sobre cuyo territorio ejerza jurisdicción la respectiva Corporación, un representante del presidente de la República, un representante del Ministro del Medio Ambiente, hasta 4 alcaldes de los municipios comprendidos dentro del territorio de la jurisdicción, dos representantes del sector privado, 1 representante de las comunidades indígenas o etnias tradicionales asentadas en el territorio, 2 representantes de las entidades sin ánimo de lucro con domicilio en el lugar de competencia de la corporación (Ley 99, 1993).

3.4.4.1 funciones

Las funciones de las Corporaciones Autónomas Regionales, se encuentran preceptuadas en el artículo 31 de la Ley 99 de 1999, del contenido de dicha disposición, puede establecerse que entre otras, estas Corporaciones se encargan de llevar a cabo planes y programas nacionales de carácter ambiental definidos por la ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo y el Plan Nacional de Inversiones, o por el Ministerio de Medio Ambiente; de ejercer la función de máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción, de promover y ejecutar la participación comunitaria en actividades y programas de protección ambiental, desarrollo sostenible, y de tratamiento de recursos renovables; de celebrar contratos y convenios con las entidades territoriales, otras entidades públicas y privadas, y con las entidades sin ánimo de lucro (Ley 99, 1993).

Se debe destacar que las Corporaciones Autónomas Regionales, son las encargadas de otorgar concesiones, permisos, autorizaciones y licencias ambientales requeridas por la ley para la utilización de los recursos renovables, así como para puesta en práctica de actividades que afecten o puedan afectar el medio ambiente. Además de participar con los demás organismos y entes competentes en el ámbito de su jurisdicción en los procesos de planificación y ordenamiento territorial a fin de involucrar el ambiente como factor para tener en cuenta en la toma de decisiones (Ley 99, 1993).

3.4.5. Los Entes Universitarios Autónomos

La Constitución Política en el artículo 69, ha reconocido inequívocamente la autonomía de las universidades, en virtud de la cual a estas le asiste el derecho a regirse por sus estatutos de conformidad con la ley, que en este orden establecerá un régimen especial (Constitución Política de Colombia, 1991).

En legislador en cumplimiento de lo dispuesto en el precepto constitucional, expidió la Ley 30 de 1992 por la cual se organiza el servicio público de Educación Superior, que en el artículo 28 dispone que la autonomía universitaria reconoce a las universidades el derecho a darse y modificar sus estatutos, elegir sus autoridades académicas y administrativas, crear, organizar y desarrollar programas académicos, expedir títulos correspondientes, delimitar y definir labores formativas, académicas,

científicas y culturales, designar profesores, admitir a estudiantes y adoptar regímenes, además de aplicar recursos para la consecución de la misión social y la función institucional (Ley 30, 1992).

En concordancia con lo anterior, el artículo 57 de la Ley precitada, instituye que las universidades estatales u oficiales deben organizarse como entes universitarios autónomos, con régimen especial y vinculado al Ministerio de Educación Nacional en lo referente a la política de planeación del sector educativo; y en su inciso segundo consagra que estos se encuentran dotados de personería jurídica, autonomía académica, administrativa y financiera, patrimonio independiente, y les asiste el derecho de realizar y operar su presupuesto de acuerdo a las funciones que le corresponden (Ley 30, 1992).

La Corte Constitucional en sentencia C- 547 de 1994, en estudio de constitucionalidad del artículo 57 antes mencionado, se refirió a la capacidad de creación de un régimen especial de los entes universitarios, indicando que esto significa que se regularan por normas especiales que pueden ser iguales o distintas a las aplicables a otras entidades de educación superior de carácter público o privado, o las demás entidades estatales, siempre y cuando no se vulnere dicha autonomía respecto a estas.

Así, La Corte Constitucional, en múltiple y reiterada jurisprudencia, ha desarrollado la autonomía universitaria garantizada por la constitución. Muestra de ello, La corporación, en sentencia T- 492 de 1992, señaló que la autonomía universitaria encuentra su fundamento en la necesidad de que el acceso a la formación académica tenga lugar dentro de un clima libre de interferencias del poder público tanto en el campo académico como en la orientación ideológica, o en el manejo administrativo o financiero del ente educativo, dicho en otros términos, este concepto implica la consagración de la libertad de acción de los entes educativos superiores, de tal modo que las restricciones son excepcionales y deben estar previstas en la ley (Sentencia C-492, 1992).

En la sentencia se profundizó sobre la diferencia existente entre entes universitarios y establecimientos públicos, delimitando que las universidades al encontrarse ajenas a las interferencias del poder político, no pueden hacer parte de la Rama ejecutiva, ellas deben actuar con independencia de mismo y no pueden estar supeditadas a un control de tutela, como el consagrado en la ley para los establecimientos públicos, concepto que evidentemente negaría la autonomía, lo anterior no quiere decir que no estén en la obligación, como

entidades públicas que manejan recursos públicos, de someter su gestión al control de la sociedad y del Estado, o que rechacen la ejecución de mecanismos de articulación con dicho Estado y la sociedad (Sentencia C-220, 1997).

3.5. Del orden territorial: Gobernaciones, alcaldías municipales y distritales

El territorio colombiano de conformidad a lo establecido en el artículo 286 de la constitución política, se encuentra organizado administrativamente en departamentos, municipios y territorios indígenas, denominados entidades territoriales, que constituyen personas jurídicas de derecho público que gozan de autonomía para la gestión de sus intereses dentro de los límites de la Constitución y la Ley. En este orden, el artículo 287 de la norma superior dispone que dichas entidades ostentan el derecho a gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que le correspondan, administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, y participar en las rentas nacionales (Constitución Política de Colombia, 1991).

Con lo anterior, los departamentos son entidades administrativas territoriales integradas por municipios y bajo autoridad de un gobernador, y tienen autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico, social dentro de su territorio en los términos establecidos por la Constitución (Constitución Política de Colombia, 1991). Por otra parte, el municipio es la entidad territorial fundamental de la división administrativa del estado, con autonomía en materia fiscal, política y administrativa dentro de los límites que señala la constitución y la ley, y cuyo objeto es el bienestar general y mejoramiento de la calidad de vida de la población en su respectivo territorio (Ley 136, 1994). Por último, Los distritos como entidades territoriales del orden local sometidas a un régimen especial tienen las competencias asignadas a los departamentos y municipios.

Ahora bien, una vez enunciadas las entidades territoriales, es necesario hacer referencia a las autoridades encargadas de regular cada una de estas, a saber, las gobernaciones y alcaldías.

3.5.1 Gobernaciones

El artículo 303 de la Carta Política, establece que en cada uno de los

departamentos habrá un gobernador, que será el jefe de la administración seccional y representante legal del departamento, este será el agente designado por el presidente de la República para el mantenimiento del orden público y la ejecución de la política económica general, así como para aquellos asuntos que mediante convenios la Nación acuerde con el departamento. Los gobernadores, serán escogidos por elección popular, para periodos institucionales de cuatro años, y no podrán ser reelegidos para el periodo siguiente (Constitución Política de Colombia, 1991).

De acuerdo con lo expresado en la disposición precitada, la ley fijará las calidades, requisitos, inhabilidades e incompatibilidades de los gobernadores; reglamentará su elección; determinará sus faltas absolutas y temporales; y dictará las demás disposiciones necesarias para el normal desempeño del cargo (Constitución Política de Colombia, 1991).

Con lo anterior, es necesario destacar que debido a que el Congreso de la República a la fecha no ha fijado las calidades para aspirar al cargo de primer mandatario departamental, bastará ser colombiano, mayor de edad (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2015).

3.5.1.1 incompatibilidades e inhabilidades para ser gobernador

En relación a las inhabilidades para ser gobernador, estas se encuentran consagradas en la ley 617 de 2000, que en su artículo 30 establece que no podrá ser inscrito como candidato, elegido o designado como gobernador quien haya sido condenado en cualquier época mediante sentencia judicial a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos, o haya perdido la investidura de congresista diputado o concejal, o excluido del ejercicio de una profesión, o se encuentre en interdicción para el ejercicio de funciones públicas. Así mismo, aquel que ostente doble nacionalidad, con excepción de los colombianos de nacimiento, quien dentro de los doce (12) meses anteriores a la elección haya estado en posesión de empleo público, jurisdicción o autoridad política, civil, administrativa, militar, en el respectivo departamento, o quien como como empelado público en el orden nacional, departamental o municipal, haya fungido en calidad de ordenador del gasto en la ejecución de recursos de inversión y celebración de contratos (Ley 617, 2000).

Aunado a las anteriores, tendrá inhabilidad para inscripción quien dentro del año anterior a la elección haya estado involucrado en la gestión de negociación ante entidades públicas del orden departamental o en la celebración de contratos

con entidades públicas de cualquier nivel en interés propio o de terceros, siempre que los contratos deban desarrollarse en el respectivo departamento. Así mismo, aquel que dentro del año anterior haya ejercido como representante legal de entidades encargadas de administrar impuestos, tasas y contribuciones o de las empresas de servicios públicos domiciliarios, o de seguridad social en salud del régimen subsidiado en el departamento (Ley 617, 2000).

Todavía cabe señalar, que no podrán ejercer como Gobernadores, aquellos posean vínculo de matrimonio, o unión permanente, o de parentesco de segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil, con funcionarios del mismo departamento investidos con autoridad política, civil, administrativa, dentro de los doce (12) meses anteriores a la elección. Además, quienes hayan desempeñado el cargo de contralor departamental o procurador delegado en el departamento durante los doce (12) meses anteriores a la elección de gobernador, o haya ejercido los cargos de los que trata el artículo 197 de la Constitución Política, a saber, ministro, Director de Departamento Administrativo, Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, de la Corte Constitucional, del Consejo de Estado, Comisión Nacional de Disciplina Judicial, entre otros (Ley 617, 2000).

Por otra parte, en el artículo 31 de la ley 617 de 2000, se establece como incompatibilidades para el cargo del gobernador, el celebrar en interés particular por si o mediante interpuesta persona, o en representación de otro, contrato con el respectivo departamento, sus entidades públicas o privadas que administren recursos públicos del mismo; el involucrarse en las actividades de los partidos políticos, sin perjuicio de ejercer de manera libre su derecho al voto; el implicarse en la celebración de contratos con la administración pública, fuera del ejercicio de sus funciones; intervenir en procesos susceptibles de interés para el departamento o sus entidades; ser apoderado o gestor ante entidades o autoridades de carácter administrativo, jurisdiccional del respectivo departamento encargadas de la administración de impuestos, tasas o contribuciones del mismo; el desarrollarse simultáneamente como empleado público o privado; y por último, el inscribirse como candidato cargo o corporación de elección popular para el respectivo periodo en que fue elegido (Ley 617, 2000).

3.5.1.2 Atribuciones del Gobernador

Las funciones del gobernador son de variada naturaleza. Según el artículo 305 de la Carta Política son, entre otras:

1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, las leyes, los decretos del Gobierno y las ordenanzas de las Asambleas Departamentales.
2. Dirigir y coordinar la acción administrativa del departamento y actuar en su nombre como gestor y promotor del desarrollo integral de su territorio, de conformidad con la Constitución y las leyes.
3. Dirigir y coordinar los servicios nacionales en las condiciones de la delegación que le confiera el Presidente de la República.
4. Presentar oportunamente a la asamblea departamental los proyectos de ordenanza sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas y presupuesto anual de rentas y gastos.
5. Nombrar y remover libremente a los gerentes o directores de los establecimientos públicos y de las empresas industriales o comerciales del Departamento. Los representantes del departamento en las juntas directivas de tales organismos y los directores o gerentes de estos son agentes del gobernador.
6. Fomentar de acuerdo con los planes y programas generales, las empresas, industrias y actividades convenientes al desarrollo cultural, social y económico del departamento que no correspondan a la Nación y a los municipios.
7. Crear, suprimir y fusionar los empleos de sus dependencias, señalar sus funciones especiales y fijar sus emolumentos con sujeción a la ley y a las ordenanzas respectivas. Con cargo al tesoro departamental no podrá crear obligaciones que excedan al monto global fijado para el respectivo servicio en el presupuesto inicialmente 8. Suprimir o fusionar las entidades departamentales de conformidad con las ordenanzas.
9. Objetar por motivos de inconstitucionalidad, ilegalidad o inconveniencia, los proyectos de ordenanza, o sancionarlos y promulgarlos.
10. Revisar los actos de los concejos municipales y de los alcaldes y, por motivos de inconstitucionalidad o ilegalidad, remitirlos al Tribunal competente para que decida sobre su validez.

11. Velar por la exacta recaudación de las rentas departamentales, de las entidades descentralizadas y las que sean objeto de transferencias por la Nación.
12. Convocar a la asamblea departamental a sesiones extraordinarias en las que sólo se ocupará de los temas y materias para lo cual fue convocada.
13. Escoger de las ternas enviadas por el jefe nacional respectivo, los gerentes o jefes seccionales de los establecimientos públicos del orden nacional que operen en el departamento, de acuerdo con la ley.
14. Ejercer las funciones administrativas que le delegue el Presidente de la República.
15. Las demás que le señale la Constitución, las leyes y las ordenanzas.

Aunado a lo anterior, el Decreto 1222 de 1986, por el cual se expide el código de régimen departamental, define las funciones del departamento, estableciendo que dicha entidad territorial se encuentra en el deber de participar de los planes y programas nacionales de desarrollo económico y social y de obras públicas y coordinar la ejecución de los mismos; cumplir funciones y prestar servicios nacionales, o coordinar su cumplimiento y prestación, en las condiciones que prevean las delegaciones que reciban y los contratos o convenios que para el efecto celebren; promover y ejecutar actividades económicas que interesen a el desarrollo y bienestar de los habitantes los planes y programas nacionales y departamentales, en concreción del respectivo plan nacional y departamental (Ley 1222, 1986).

Además, ostentan las funciones de suministrar asistencia de carácter administrativa, técnica y financiera a los municipios, promover su desarrollo y ejercer sobre estos la tutela que la ley establece; colaborar con las autoridades competentes en el despliegue de las tareas necesarias por la conservación del medio ambiente y disponer lo que requiera la adecuada preservación de los recursos naturales (Ley 1222, 1986).

3.5.2 Alcaldías

Ordena el artículo 314 de la constitución Política de Colombia, que en cada municipio habrá un alcalde, jefe de la administración local y representante legal del municipio, el cual será elegido popularmente para

periodos institucionales de cuatro años, y no podrá ser reelegido para el periodo siguiente (Constitución Política, 1991). Así, el alcalde es la primera autoridad de policía del municipio o distrito y tendrá el carácter de empleado público del mismo (Ley 136, 1994).

La ley 136 de 1994, preceptúa que, para ser alcalde, se debe ostentar la calidad de ciudadano colombiano en ejercicio y haber nacido o ser residente en el respectivo municipio o del área correspondiente, especificando para el caso del área metropolitana un año anterior a la fecha de inscripción o durante un periodo mínimo de tres años consecutivos en cualquier época (Ley 136, 1994).

3.5.2.1 Atribuciones del alcalde

De acuerdo con lo preceptuado en el artículo 315 de la Constitución política, le corresponde al alcalde, entre otras, las siguientes atribuciones:

1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas, y los acuerdos del concejo.
2. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante.
3. Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente; y nombrar y remover a los funcionarios bajo su dependencia y a los gerentes o directores de los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales de carácter local, de acuerdo con las disposiciones pertinentes.
4. Suprimir o fusionar entidades y dependencias municipales, de conformidad con los acuerdos respectivos.
5. Presentar oportunamente al Concejo los proyectos de acuerdo sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas, presupuesto anual de rentas y gastos y los demás que estime convenientes para la buena marcha del municipio.

6. Sancionar y promulgar los acuerdos que hubiere aprobado el Concejo y objetar los que considere inconvenientes o contrarios al ordenamiento jurídico.

7. Crear, suprimir o fusionar los empleos de sus dependencias, señalarles funciones especiales y fijar sus emolumentos con arreglo a los acuerdos correspondientes. No podrá crear obligaciones que excedan el monto global fijado para gastos de personal en el presupuesto inicialmente aprobado.

8. Colaborar con el Concejo para el buen desempeño de sus funciones, presentarle informes generales sobre su administración y convocarlo a sesiones extraordinarias, en las que sólo se ocupará de los temas y materias para los cuales fue citado.

9. Ordenar los gastos municipales de acuerdo con el plan de inversión y el presupuesto.

10. Las demás que la Constitución y la ley le señalen.

Por otra parte, el artículo 91 de la Ley 136 del 1994, modificado por el artículo 29 de la ley 1551 de 2012, establece que los alcaldes ejercerán las funciones que le asigna la Constitución, la ley, las ordenanzas y acuerdos, y las que le fueren delegadas por el Presidente de la República o gobernador departamental respectivo. Con lo anterior, establece multiplicidad de funciones cada una en atención a un aspecto u organismo en específico; en relación con el concejo, se destacan la función de presentar los proyectos de acuerdo que juzgue convenientes para la buena marcha del municipio, sancionar y promulgar los acuerdos que hubiere aprobado el Concejo y objetar los que considere inconvenientes o contrarios al orden público; en relación con el orden público, el alcalde tiene entre otras, la función de conservar el orden en el municipio, en atención a la ley, las instrucciones del presidente de la república y el respectivo gobernador (Ley 1551, 2012).

Así pues, en relación con la Nación, el departamento, y a las autoridades jurisdiccionales, el alcalde ostenta funciones como las de coordinar y supervisar los servicios, que presten en el municipio entidades nacionales o departamentales e informar a los superiores de las mismas, de su marcha y del cumplimiento de los deberes por parte de los funcionarios con apego a los planes de desarrollo del municipio; con respecto a la administración

municipal, cabe resaltar la función del alcalde de dirigir la acción administrativa del municipio, asegurar el cumplimiento de las funciones y de la prestación de los servicios a su cargo, representarlo judicial y extrajudicialmente (Ley 1551, 2012).

Todavía cabe señalar, que el artículo 29 de la ley 1551 de 2012, le atribuye a las alcaldías municipales y distritales, funciones asociadas a la ciudadanía, y a la prosperidad integral de la región, destacándose entre las primeras el deber de informar del desarrollo de la gestión, a través de bandos y medios de comunicación local, o mediante la oficina de prensa de la entidad; y en las segundas, el compromiso de impulsar el crecimiento económico, la sostenibilidad fiscal, la equidad social y la sostenibilidad ambiental, para garantizar adecuadas condiciones de vida a la población (Ley 1551, 2012).

3.5.2. 2 Alcaldías distritales

La Constitución política de 1991 en el artículo 322 contempla a existencia de los distritos como entidades territoriales sometidas a régimen especial, estas entidades tienen de manera simultánea las competencias asignadas por ley a los departamentos y municipios, y de acuerdo con sus competencias les son asignados recursos del sistema general de participaciones. La organización y funcionamiento de los distritos está regulada por un régimen especial de orden constitucional y legal (Procuraduría General de la Nación, 2011).

Ahora bien, Bogotá como capital de la república y del departamento de Cundinamarca, se constituye en Distrito capital, esto en atención a lo establecido en el artículo 322 de la Carta política. Por consiguiente, su régimen político, fiscal y administrativo será el determinado por la Constitución, las leyes especiales que para el mismo se dicten y las disposiciones vigentes para los municipios. También se organizan como distritos especiales, Barranquilla, Cartagena de Indias y Santa Marta, razón por la cual se encuentran sujetas a un régimen especial autorizado por la Carta Política, en virtud del cual sus órganos y autoridades gozan de las facultades especiales diferentes a las contempladas dentro del sistema ordinario aplicable.

Es menester destacar, que el gobierno y la administración en el distrito capital se encuentra a cargo del Alcalde Mayor, el cual asume además la representación judicial, extrajudicial y legal del Distrito Capital. El alcalde

mayor, de conformidad a lo estipulado en el artículo 36 del Decreto 1421 de 1993, era elegido popularmente para un periodo de tres (3) años, en la misma fecha en que se eligieran concejales y ediles, sin potestad de ser reelegido para el periodo siguiente (Decreto 1421, 1993).

No obstante, lo anterior, para la interpretación del artículo precitado, debe tenerse en cuenta la modificación realizada al artículo 323 de la Constitución Política, por el artículo 5 del Acto Legislativo No. 2 de 2002, que en su inciso 3, preceptúa que la elección del alcalde mayor, de concejales distritales y de ediles será llevada a cabo en un mismo día, por periodos de cuatro años, y el alcalde no podrá ser elegido para el periodo siguiente (Acto legislativo No. 2, 2002).

Referencias

- Acto legislativo 2 de 2002. (2002, 6 de agosto). Congreso de Colombia. Diario Oficial: 44.893.
- Betancourt, G. (2014). Funciones jurisdiccionales de la Superintendencia Financiera de Colombia: análisis desde la regulación de protección al consumidor. *Revista digital de Derecho Administrativo*, 12, 141 - 166.
- Brito, F. (2004). La administración nacional. Estudio de los textos de la constitución de 1991. *Criterio Jurídico*, 1(4) 165 - 194.
- Comisión intersectorial de Estadísticas de Finanzas Públicas. (2018). *Clasificación de entidades del sector público colombiano para la elaboración de estadísticas de finanzas públicas*. http://www.urf.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=/ConexionContent/WCC_CLUSTER-070104
- Constitución Política de Colombia [Const.] (1991) 2da. Ed. Legis
- Decreto 1421 de 1993. (1993, 22 de julio). Presidente de la República. Diario Oficial: 40.958.
- Departamento Administrativo de la Función Pública. (22 de junio de 2015). Concepto 122391 de 2015
- Departamento Nacional de Planeación . (2010). *Elementos básicos sobre el Estado colombiano*. Departamento Nacional de Planeación. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Guia%20Elementos%20Basicos%20Estado.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (2005). *El Estado y su organización*. Departamento Nacional de Planeación. <http://www.ceppia.com.co/Documentos-tematicos/ESTRUCTURA-DEL-ESTADO-COLOMBIANO/Estado-y-su-organizacion-DDT.pdf>
- Función Pública. (2015). *Manual de estructura del Estado*. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/manual-estado/pdf/29_organos_autonomos.pdf#page=1.
- Herrera, W. (2004). La rama ejecutiva del poder público. *Revista de derecho*, 21. 250-282.

Ley 136 de 1994. (1994, 2 de junio). Congreso de Colombia. Diario Oficial: 41.377.

Ley 1507 de 2012. (2012, 10 de enero). Congreso de Colombia. Diario Oficial: 48.308.

Ley 1551 de 2012. (2012, 6 de julio). Congreso de la República. Diario Oficial. No. 48.483

Ley 30 de 1992 (1992, 28 de diciembre). Congreso de Colombia. Diario Oficial: 40.700.

Ley 31 de 1992. (1992, 29 diciembre). Congreso de Colombia. Diario Oficial: No. 40.707.

Ley 489 de 1998. (1998, 29 de diciembre). Congreso de Colombia. Diario Oficial: 43.464.

Ley 909 de 2004. (2004, 23 de septiembre). Congreso de Colombia. Diario Oficial: 45.680.

Ley 99 de 1993. (1993, 22 de diciembre). Congreso de Colombia. Diario Oficial: 41.146.

Madrid-Malo, M. (2005). *Diccionario de la Constitución Política de Colombia*. Librería Ediciones del Profesional Ltda.

Melo, I. (2015). Los órganos autónomos e independientes. *Revista Civilizar Ciencias Sociales y Humanas* 3(5) 1-41.

Montesquieu. (1906). *Espíritu de las leyes*. Librería general de Victoriano Suárez.

Muñoz, P. (2014). Responsabilidad del vicepresidente de la república en ejercicio de sus funciones constitucionales. *Revista via inveniendi et iudicandi*, 9(1), 132 - 181.

Pontificia Universidad Javeriana . (2014). *De la integración de la rama ejecutiva del poder público en el orden nacional*. Pontificia Universidad Javeriana .

Procuraduría General de la Nación. (2011). *Descentralización y entidades territoriales*. Instituto de Estudios del Ministerio Público.

Sarria, C. (2015). ¿Las agencias son unidades administrativas especiales? *Revista digital de derecho administrativo* (13), 237 - 252.

Sentencia C-093/01. (2001, 31 de enero). Corte Constitucional. Alejandro Martínez Caballero M.P.

Sentencia C-220/97. (1997, 29 de abril) Corte Constitucional. Augusto Hernández M.P.

Sentencia C-547/94. (1994, 1 de diciembre) Corte Constitucional. Carlos Gaviria M.P.

Sentencia C-594/1995. (1995, 7 de diciembre). Corte Constitucional. Antonio Barrera Calderón M.P.

Sentencia C-676/98. (1998, 19 de noviembre). Corte constitucional. José Gregorio Hernández Galindo M.P.

Sentencia C-727/00. (2000, 21 de junio). Corte Constitucional. Vladimiro Naranjo Mesa M.P.

Sentencia T-492/92. (1992, 12 de agosto de) Corte Constitucional. Alejandro Martínez M.P.

TEORÍA DEL ACTO ADMINISTRATIVO*

Juan Antonio Spirko Payares**
Stefanni Riveros Vásquez***

* Capítulo de libro resultado de investigación derivado del proyecto Institucional Pertenencia e Impacto social de la Corporación Universitaria Americana.

** Abogado, Magíster en Derecho Administrativo, Universidad de Simón Bolívar. Especialista en Derecho Procesal, Universidad de Simón Bolívar. Docente Catedrático de la Corporación Universitaria Americana. juanspirko@coruniamericana.edu.co

*** Abogada, Estudiante doctorado en derecho, Universidad Nacional Mar del Plata (Argentina), Magíster en Derecho Administrativo, Universidad Libre Barranquilla, Especialista en Derecho Constitucional, Universidad Sergio Arboleda. Docente tiempo completo, Coordinador área derecho público de la Corporación Universitaria Americana. sriveros@coruniamericana.edu.co

Introducción

Este capítulo tiene como propósito describir la forma como las autoridades administrativas actúan conforme al cargo público, para ello se hace necesario ahondar sobre la función y actividad administrativa con los criterios de distinción, una vez descrito lo anterior, se procederá a estudiar las formas como la administración (servidor público, miembro de las corporaciones públicas, trabajadores oficiales y personas naturales en ejercicio de funciones públicas, pueden manifestarse expresando con él su carácter de mando.

Se estudiarán los actos que en función de la potestad administrativa no se constituyen actos administrativos realizando aquí una distinción entre los hechos, operaciones, omisiones administrativas, vías de hecho, y el contrato estatal, como quiera que las anteriores producen efectos jurídicos, pero no necesariamente se encuentra en ellos el consentimiento de la administración.

Posteriormente, se describirá la actuación administrativa que resulta como oficio del ejercicio administrativo entendido este último como la ejecución de movimientos jurídicos o instrumentos efectuados conforme a mandamientos legales que genera transiciones en el ámbito jurídico en el cual la voluntad unilateral de la administración está presente; creando, modificando o extinguiendo derechos al administrado.

Para entender el acto administrativo se hace necesario estudiar los presupuestos de existencia, validez y eficacia, los requisitos y la forma como podemos clasificar los actos expedidos por las autoridades administrativas, para desarrollar el objetivo propuesto se utilizó el método de investigación descriptivo y analítico, partiendo de los postulados señalados por el legislador, la jurisprudencia y doctrina, que nos permitirán entender la actividad administrativa.

1. La Función Administrativa.

La tesis de la separación del poder, elaborada por Montesquieu en su obra “El espíritu de las leyes”, indica que, en cada Estado, coexisten tres formas de poder: el judicial, el ejecutivo y el legislativo (Montesquieu, 1906).

Dicha tesis tuvo como propósito la contención de los diversos poderes públicos y en estricto sentido la separación de las diferentes funciones públicas; “Que el que hace las leyes no sea el encargado de aplicarlas ni de ejecutarlas; que

el que las ejecute no pueda hacerlas ni juzgar su aplicación; que el que juzgue nos las haga ni las ejecute” (Gordillo, 2013, p. 85)

Pese a que el principio de separación de funciones estatales está contemplado en muchas Constituciones del mundo, y ha sido tomado como un principio fundamental del ordenamiento jurídico, la definición de las referidas funciones se torna equívoca; como quiera que, por regla general la actividad de los órganos estatales no se limita únicamente a la función asignada por mandato constitucional o legal.

Existe el consenso generalizado relativo a que la función legislativa, estriba en la creación de normas de índole obligatorio (leyes); que, a la función judicial, corresponde la decisión de controversias entre particulares, entre estos y el Estado, determinado el derecho aplicable.

En lo correspondiente específicamente con la función administrativa o ejecutiva como tal, la misma no cuenta con una definición sencilla, ya que en distintas circunstancias se mezcla con la idea de Administración Pública o va a depender del criterio utilizado por el autor que revise el tema.

En lo relacionado con el desarrollo de criterios para definir la denominada “función administrativa”, tenemos los siguientes:

- **Criterio Orgánico:** En un primer momento se estableció que ejercían función administrativa, todos los órganos pertenecientes a la Rama Ejecutiva, criterio a todas luces insuficiente como quiera que las restantes ramas del poder en ciertas situaciones también ejercen función administrativa; por ejemplo, cuando un juez nombra a un funcionario para ejercer funciones en su Despacho.

- **Criterio Residual:** El concepto evolucionó al punto de definir a la función administrativa desde un criterio netamente residual; en otras palabras, función administrativa era todo lo que restaba luego de la actividad del oficio jurisdiccional o legislativo; criterio este que no tuvo mayor futuro, habida cuenta que planteaba más dudas de las que pretendía resolver.

- **Criterio Material:** Ante las evidentes falencias conceptuales derivadas de los anteriores criterios, se trabajó por parte de varios autores un intento de definición teniendo en cuenta la actividad del Estado como prestador de servicios públicos; así las cosas, se definió la función administrativa como la “actividad funcional idónea y concreta del Estado que satisface las necesidades colectivas

en forma directa, continua y permanente y con sujeción al ordenamiento jurídico vigente” (Díez, 1956, p. 52). Criterio este en su formulación también insuficiente, por cuanto deja de lado la llamada “potestad reglamentaria”, de la cual gozan las autoridades administrativas.

En nuestro país, la Ley 489 de 1998, es el estatuto de mayor importancia en lo relacionado con el tema de la función administrativa y su correspondiente ejercicio; pese a lo anterior, su texto no cuenta con una definición de lo que se considera “función administrativa”, a cambio de su lectura se pueden extraer elementos integradores que posibilitarían la conceptualización de dicha definición.

Respecto a la existencia de dichos elementos se sostiene:

No obstante, en Colombia es indispensable pasar por la ley 489 para marchar hacia el concepto de función administrativa; por el momento debemos contentarnos con la exigencia o presencia de varios elementos que pueden contribuir a una futura definición. Entre los elementos derivados del estatuto de 1.998 están, entre otros, la adscripción del ámbito ejecutivo del poder público, tal como está configurado en la tridivisión del poder conforme con los criterios del capítulo V de la Constitución de 1991, no solamente por los términos de la ley, sino que por función administrativa puede entenderse la que se cumple a través de los organismos que se consideran integrantes de la rama ejecutiva del poder (Vidal & Molina, 2016, p. 92)

Con respecto a lo anterior; la Ley 489 de 1.998 utiliza para su fundamentación, una noción de función administrativa ligada al concepto de administración pública; como quiera que, en el art. 2 de la misma hace referencia a su aplicación en las entidades pertenecientes al poder público en la Rama Ejecutiva y la Administración Pública; inclusive extiende su rango de acción tanto a los servidores públicos que como responsabilidades administrativas deban prestar un servicio público, acopio de obra y/o bien público, como a los individuos cuando cumplan función administrativa, curiosamente sin definir qué se entiende para los términos de dicha ley por función administrativa.

Es importante resaltar que el criterio único o de la función administrativa, incide de manera importante en el control jurisdiccional de la actividad administrativa, más estrictamente en la delimitación de la finalidad de la competencia de lo contencioso administrativo; tal apreciación encuentra su sustento en la consideración que:

El control de autoridad y/o competencia, debe dar seguridad de veracidad y responsabilidad a las actuaciones administrativas conforme al orden jurídico, para así poder requerir a los distintos sujetos u órganos de atribución jurídica la obligación patrimonial sobre los hechos, expedición de actos, operación contractual y administrativa que se lleve a cabo.

Es menester recalcar que la precisión o adelanto de dicha disposición constitucional hace referencia como primera medida al legislador, puesto que, como consecuencia a lo correspondiente en factores económicos, políticos, sociales, entre otros, asigna la jurisdicción a los distintos órganos, teniendo en cuenta la norma constitucional y asistiendo a los principios que ayudan a caracterizar la “función administrativa” y “función estatal”. Correspondiendo la primera a las acciones de las autoridades estatales y la segunda a las acciones particulares. (Ramírez, 2007, p. 57)

2. La Actividad de la Administración

En el acápite anterior, revisamos la definición de la competencia administrativa, los principios utilizados para su explicación, las dificultades que se han presentado en torno a la escogencia de dichos criterios, debido a las múltiples facetas de esta función.

Su importancia radica en que es la función más visible del Estado de cara a la ciudadanía, está destinada a solucionar los diversos inconvenientes sociales; pero esta ejecución se realiza de diferentes maneras y mediante diversos actos.

La doctrina española ha elaborado una muy estructurada teoría relativa a las diferentes actividades de la administración así:

- **Actividad Jurídica:** Significa que la Administración debe proferir ciertos actos jurídicos, con características especiales, para cumplir sus funciones; así como también puede crear normas que complementen lo dispuesto en los mandatos legales; lo anterior se conoce como “facultad reglamentaria”. En ese orden cuando el Estado para resolver tensiones deba adoptar decisiones cuyo contenido corresponda al derecho administrativo, emite lo que conocemos como “actos administrativos”; los cuales dependiendo de la materia y sujetos a los que pretenda irradiar sus efectos se dividirán en acciones administrativas particulares y acciones administrativas generales.

- **Material y/o Técnica:** Actividad correspondiente a la ejecución de acciones

mediante las cuales se efectivice lo establecido en la Ley y la Constitución. La cual también tiene que encauzarse dentro los lineamientos legales previstos para el efecto.

Cuando se habla de actividad técnica, material o jurídica, puede plantearse desde las actuaciones administrativas. Por ejemplo, cuando una persona es nombrada para cumplir una función pública, a eso se le llama “acto jurídico”. Sin embargo, la acción administrativa no termina allí, por un lado la actuación administrativa solicita en distintas oportunidades un hilo de procedimientos tangibles para ejecutar (justamente, el hecho de establecer que se demuela el levantamiento que se llevó a cabo por partículas sin ningún tipo de permiso, se puede implementar por medio de un grupo de obreros); además, la puesta en marcha normal de un servicio público debe realizarse por medio de actuaciones materiales continuadas que produzcan inconvenientes jurídicos pero no en lo concerniente a “resolución de expedientes administrativos” (como la prestación correspondiente a los servicios públicos de transporte).

Sin embargo, los problemas que se han presentado conforme a esta distribución, es evidente que posee la facilidad de esclarecer distintos puntos de la actuación administrativa. Una de ellas puede ser la de carácter material, puesto a que se caracteriza por ser una función técnica que ayuda a realizar la debida implementación de principios en especialidades técnicas. Un ejemplo de ello es el médico que atiende a su paciente. (Garrido, 2005, p. 147-148)

En este sentido y habiendo establecido lo anterior, entraremos a observar como la administración manifiesta su función, a través de:

Figura 1

Manifestación voluntad de la administración.



Fuente: Elaboración basada en la doctrina.

2.1. El acto administrativo

Se entiende por esta, todo pronunciamiento parcial alegado en ejercicio de las actuaciones administrativas “o que por ausencia de esta el legislador o constituyente asigne la inspección a la jurisdicción contencioso administrativo, que genera consecuencias jurídicas particulares, generales o definitivas y directas”. (Berrocal, 2016, p. 64-65)

En palabras del autor citado, esta definición de acto administrativo recoge los siguientes planteamientos:

i) función administrativa como criterio determinante de la naturaleza del acto administrativo;

ii) abarca todos los posibles contenidos de este;

iii) comprende los actos generales y particulares;

iv) encierra a todos los órganos del Estado y entidades privadas autorizadas para ejercer la función administrativa.

Incluso la Corte Constitucional se aventura a brindar una definición de acto administrativo exponiendo que la administración, al manifestar su intención de generar consecuencias jurídicas bien sea extinguiendo, modificando o creando derecho para el administrado o contra ellos, teniendo como estimaciones fundamentales su retención al ordenamiento jurídico, respeto y sumisión a los derechos y garantías del administrado. (Sentencia C-1436/00)

El Consejo de Estado, máximo órgano de control jurisdiccional en materia contencioso administrativa, precisa el acto administrativo así:

La acción administrativa como manifestación de consentimiento administrativo unilateral dirigido a generar consecuencias jurídicas concretas o de carácter particular y/o general, se lleva a cabo por la afluencia de factores subjetivos “órganos competentes”, objetivos “estimación de hecho que comprende identificación de causa, finalidad, motivo, objeto y factores necesarios que aludan la voluntad en función de un acto administrativo” y formal “procedimiento de expedición” “Consejo de Estado. Sala de los Contencioso administrativo”. (Exp:

11001-03-27-000-2013-00007-00 (19950), 2017).

2.2. Hechos Administrativos

Estos definen de la siguiente manera: “Son aquellos fenómenos, acontecimientos o situaciones que se producen independientemente de la voluntad de la administración, pero que producen efectos jurídicos respecto de ella” (Rodríguez, 2015, p. 333)

Por su parte para el profesor Jaime Orlando Santofimio Gamboa (1988), dice que son aquellas posiciones que, por la autonomía de la administración, genera consecuencias jurídicas. Respecto a ello, todo sobrevenir creado por desastres físicos, por medio de la relación entre hombre y naturaleza de manera involuntaria, queda por sentado que alcanza consecuencias jurídicas, si la administración es vinculada genera responsabilidad. (p. 102).

De la anterior definición el autor Luis Enrique Berrocal Guerrero (2016), en el texto titulado “Manual del Acto Administrativo”, extrae los elementos del hecho administrativo, así:

1.1.2.1. Un evento o acontecimiento material por actividad de la naturaleza o del hombre.

1.1.2.2. Efectos físicos de ese evento sobre personas y/o cosas, como la muerte o lesión de la primera o daño o destrucción de las segundas.

1.1.2.3. Un daño a personas determinadas-la víctima, si sobrevive, o sus causahabientes-generado por esos efectos físicos (nexo causal entre el acontecimiento y el daño).

1.1.2.4. Una conducta activa u omisiva de la autoridad, que opera como factor coadyuvante o determinante de la ocurrencia del evento material en mención.

1.1.2.5. Ausencia de voluntad o de deseo de esa autoridad en la ocurrencia del resultado lesivo del mismo.

1.1.2.6. No obstante, responsabilidad en cabeza de dicha autoridad generada por su acción u omisión, ante el daño causado a personas determinadas (p.248).

2.3. Operación Administrativa

De manera muy concisa el Profesor Libardo Rodríguez (2015), define la operación administrativa como “aquellos fenómenos jurídicos que consisten en la reunión de una decisión de la administración junto con su ejecución práctica, en tal forma que constituyen en conjunto una sola actuación de la administración” (p. 333).

El Dr. Carlos Augusto Arrieta en jurisprudencia del año 1.961 definió el concepto de operación administrativa, así:

“La ley y el acto es generalmente un proceso de ejecución”. De lo anterior se deduce que “la operación administrativa se encuentra en una relación mediata frente a la ley y en una relación inmediata frente al acto administrativo, ya que esta (la operación) ejecuta lo establecido en la decisión administrativa lo cual no es más que un desarrollo de los designios legislativos pertinentes, los cuales obviamente deberán ser constitucionalmente armónicos (Arbeláez, 2015, p.146)

Retomando lo manifestado por Luis Enrique Berrocal, los elementos de la operación administrativa son:

3.3.1. Un órgano de índole estatal o autorizada por el Estado, que para su realización se presume competente, so pena de que la operación administrativa se constituya en vía de hecho.

3.3.2. Un objeto, que viene a ser el contenido de la actividad o acción material que ella implica,

3.3.3. La voluntad de la Administración expresada en acción física o técnica, y no en declaración alguna.

3.3.4. La forma, consistente en los procedimientos de tipo operativo y cuidados o limitaciones que según el caso se deben atender a fin de evitar excesos o afectación injustificada de los derechos no comprometidos (...).

3.3.5. El motivo o las causas de la operación administrativa, que vienen a ser las circunstancias de hecho y de derecho que le sirven de fundamento, como puede ser la existencia de un acto administrativo o jurisdiccional que la orden. (...).

3.3.6. El fin, que puede ser el de dar cumplimiento material a un acto administrativo, o el de prestar un servicio público. (...)” (Berrocal Guerrero, 2016, p.322-323)

De acuerdo con la sentencia referenciada anteriormente se puede establecer que las operaciones administrativas pueden o no depender de un acto escrito de orden: constitucional, legal, reglamentario, contractual etc.

Entre los ejemplos clásicos de operación administrativa tenemos:

- Cuando la administración decide disolver una administración y efectivamente lo hace.
- Cuando se ejecuta de manera anticipada un acto administrativo.”

2.3. Vías de hecho

Esta figura jurídica se origina en Francia; de acuerdo con una elaboración efectuada por el profesor DE LAUBEDÉRE, se constituye “vía de hecho” “cuando en el cumplimiento de una actividad material de ejecución, la administración comete una irregularidad grosera” (Laubadére, 1963, p.421)

La doctrina colombiana por su parte la define así:

Entorno al desconocimiento de la ley generado por la flagrante, manifiesta e irregular intervención de la administración que vulnera las garantías, libertades y derechos al tramitar actos administrativos o en sus actuaciones de ejecución; ya sea por no tener autonomía para articular el acto o llevar a cabo la labor de realizar la ocupación material de ejecutarlo o porque por medio de poder que esta tiene, realiza procesos desbordados, irregulares y exagerados. (Santofimio, 1988, p.112)

El mismo Consejo de Estado definió la vía de hecho como: “las operaciones materiales totalmente extrañas a las que por ley le están permitidas a la administración, y a través de ellas se amenaza ora la propiedad privada, ora las libertades públicas” (Consejo de Estado, 1994)

En torno a este tema, compartimos el criterio del profesor Libardo Rodríguez Rodríguez (2015), en el sentido que este concepto en el marco del derecho administrativo colombiano ha perdido relevancia; como quiera que, dada su

conceptualización dicha figura se equipara a una operación administrativa manifiestamente ilegal.

2.4. Omisión administrativa

Mientras que, para algunos autores como Libardo Rodríguez, la omisión es una categoría independiente dentro del esquema de actividades de la administración, definiéndola así:

La privación de la administración genera consecuencias jurídicas conforme a ella. Hace referencia a que esta se contiene de accionar solo cuando sea necesario hacerlo. Es decir, la administración no coloca alertas para prevenir sobre obras públicas y como consecuencia de ello se presenta un accidente que le genera secuelas a alguien. (Rodríguez, 2015, p. 335)

Para otros autores, la existencia de una omisión es producto de un hecho negativo; es decir, las acciones administrativas se clasifican en hechos por acción u omisión cuando en los dos no exista el consentimiento por parte de la administración. En la primera se debe realizar una acción y en la segunda debe abstenerse de hacerlo, y esto implica compromisos jurídicos para la administración. Es necesario apuntar a que cuando no hay intención en una omisión administrativa, esta no genera la privación, sino en su resultado (Arbeláez, 2015, p. 144)

La omisión administrativa es uno de los fundamentos de la falla del servicio, es decir cuando la Administración, pese al deber legal de prestarlo, no actúa, no lo presta y deja desamparada a la ciudadanía, de ser probada la misma el Estado es declarado responsable bajo dicho título de imputación.

2.5. Contrato estatal

En lo correspondiente a la manera como se exterioriza la actividad administrativa ocupa un lugar preponderante el contrato estatal, ya no como manifestación del poder unilateral de la administración, sino como un acto bilateral por medio del cual se logrará la consecución de los fines del Estado.

José Luis Benavides (2004) en su obra “El Contrato Estatal”, indica que el fundamento jurídico del acto administrativo se construye sobre la base del poder unilateral para determinar la orientación legal que crea los derechos y obligaciones, sin el consentimiento del administrado o de terceros involucrados;

en materia de contratos estatales la relación jurídica que se genera es de carácter bilateral, implica la concurrencia de dos partes, las cuales deben ejecutar obligaciones mutuas.

El contrato estatal es por consiguiente un acto jurídico plurilateral, toda vez que para nacer a la vida jurídica no basta la voluntad del Estado, sino que también se requiere la voluntad o el consentimiento concurrente de por lo menos otro sujeto de derecho, esto es, la otra parte del contrato, usualmente un sujeto de derecho privado, que persigue fines diferentes a los del Estado (Berrocal, 2016, p. 336)

Por su parte la Ley 80 de (1993) en su artículo 32; indica que “[...] todos aquellos actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las Entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad [...]” son contratos estatales y agrupan componentes obligatorios. Entre los actores, debe haber particulares que emplee una función administrativa o entidades estatales.

Además, la ley *ibidem* en su art. 2° elabora un listado de las entidades que se entienden que celebran contratos estatales, estos puntos son:

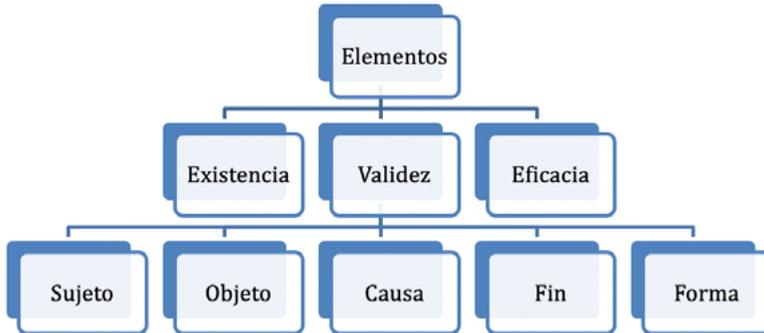
a) Los distritos especiales, las asociaciones municipales, las provincias, los territorios de indígenas, las áreas metropolitanas, las regiones, el distrito capital, los departamentos, los municipios y la nación; las compañías comerciales e industriales del Estado, las agrupaciones de economía mixta en donde el Estado participa en un (50%), como también los organismos descentralizados y toda persona jurídica que posea un espacio participativo mayor, sin importar la distinción que tengan, en todos los niveles y orden. (Ley 80, 1993, art. 2)

b) El Consejo Superior de la Judicatura, La Contraloría General de la República, la Cámara de Representantes, las Contralorías Municipales, Distritales y Departamentales en Senado de la República, los Departamentos Administrativos la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, los Departamentos Administrativos, la Registraduría Nacional del Estado Civil, las Unidades Administrativas Especiales, las Superintendencias, y toda dependencia y organismo que haga parte de Estado y que tenga la facultad de realizar contratos. (Ley 80, 1993, art. 2).

3. Elementos del Acto Administrativo

“La jurisprudencia del Consejo de Estado ha sentado doctrina de los elementos del Acto Administrativo, y sostiene que existen elementos esenciales, de los cuales depende su existencia, validez y eficacia”. (Consejo de Estado, 2000).

Figura 2: Elementos de los actos administrativos.



3.1. Elemento de Existencia

Por elementos de la existencia se entienden aquellos supuestos que determinan su nacimiento a la vida jurídica, adquiriendo una realidad y una expresión concreta (Berrocal Guerrero, 2016, p. 88-89)

Esté elemento es determinante toda vez que refiere a la creación del acto administrativo, desde el instante en que sale al aspecto jurídico, en donde consigo lleva ceñido el inconveniente de generar problemas jurídicos.

Así mismo las actuaciones administrativas llevan consigo una vigencia, la cual se aplica en el instante de la expedición.

3.2. Requisitos de existencia del Acto Administrativo

Por requisitos esenciales del acto administrativo se entienden aquellos, que dan lugar a un acto administrativo; de faltar alguno de ellos, se crearía otra clase de acto jurídico, y no un acto administrativo propiamente dicho. El consejo de estado lo ha reconocido así:

Para que los actos jurídicos generen actos administrativos en necesario

que tengan lo siguiente: i) expedición en funciones administrativas, ya sea por medio de organizaciones privadas con autorizaciones legales o entidades estatales de cualquier órgano o rama. Sin embargo, se debe tener en cuenta que, si el acto administrativo no es autorizado, se podrá demandar en lo contencioso administrativo y ii), que esta genere consecuencias jurídicas por ella misma, directa o indirectamente (Consejo de Estado, 2005)

A continuación, se mencionarán los principios de una acción administrativa:

3.2.1. “Que sea expedido en ejercicio de la función administrativa”

Es decir, que se determine la esencia de la actuación administrativa por encima de cualquiera otra actuación de carácter jurídico unilateral. Es la condición que lo caracteriza.

Como se manifiesta al inicio del presente capítulo, el ejercicio administrativo, es la ocupación administrativa, y esta es cada una de las tareas estatales que van camino a desarrollar los objetivos del Estado y la ley, llenando inmediatamente las aspiraciones individuales o públicas por medio de actividades prácticas o acciones jurídicas.

En ese orden de ideas, si una acción jurídica es expedida en el desarrollo de funciones distintas a la administrativa, deberá ser analizada desde un ámbito distinto y no como actos administrativos. (Berrocal Guerrero, 2016)

3.2.2. “Unilateralidad en su expedición”

La unilateralidad ayuda a caracterizar la diferencia entre varias acciones jurídicas públicas.

Esta surge con la acción administrativa. Nace o se funda con el hecho de declararse la entidad pública a cargo de radicarlo, ya sea que venga de varios o un solo organismo, si es implementado con el mismo fin y contenido, debido a que en todo momento la declaración proviene del Estado.

Por consiguiente, las obligaciones y derechos que surgen de actuaciones administrativas son derivadas del alzamiento o determinación del Estado; por lo tanto, no es necesario que los beneficiarios o afectados con los mismos manifiesten su conformidad con su contenido (Berrocal Guerrero, 2016)

3.2.3. “Que contenga una declaración final o definitiva”

La declaración que contiene el acto administrativo, debe ser la final o última, encima del propósito que se lleve a cabo, bien sea individual o general, puesto que los resultados jurídicos deben ser encaminados sobre la misma materia.

Este requisito diferencia el acto administrativo, de los que también son unilaterales y expedidos como desarrollo de las funciones administrativas, pero que solo ejercen el papel de impulsar o preparar una declaración final.

En resumen, para que un pronunciamiento estatal deba ser tenido como acto administrativo, ha de producirse en ejercicio de actividad propia de la función administrativa, de manera unilateral y con efectos jurídicos definitivos y directos sobre un asunto cualquiera que sea objeto de dicha función (Berrocal Guerrero, 2016)

3.3. Elemento de validez.

Estos elementos de las acciones administrativas suelen ser accidentales o esenciales, correspondiendo el primero en su deber de asistir únicamente la acción administrativa encaminada a su eficacia y validez puesto que, de no ser así, el acto se determinaría “viciado”, y en el segundo, se caracteriza porque puede que exista o no una acción administrativa sin que su ausencia o falta intervenga en la eficacia y validez de dicho acto. (Marienhoff, 2003, p.279).

Retomando a Marienhoff, se observa que dentro de los elementos accidentales se pueden distinguir: i) el término; que refiere al tiempo conforme al cual la acción comienza a generar o cesar consecuencias jurídicas ii) la condición; hace referencia a los hechos que siempre se generan a futuro que necesariamente será incierto iii) el modo; que refiere a la obligación impuesta al administrado, cabe resaltar que los aspectos antes mencionados no afectan la validez del acto contrario sensu lo son los aspectos esenciales dentro de los cuales encontraremos: el sujeto, objeto, causa, forma y fin, consagrados en la ley 1437 de (2011), artículo 137. Si hay inexistencia dentro del acto administrativo indubitadamente comprometería la existencia o validez expresada por la administración en el caso en concreto.

3.3.1. “Sujeto”

El sujeto emisor o producto de acciones administrativas, que podría ser

varios o un funcionario, representando a un órgano estatal, institución colectiva, privada, pública o colegiada. Se entiende dentro de este como un acto administrativo que se compone por dos tipos:

Sujeto activo: que en este caso es el emisor de acto, de quien proviene la decisión o la voluntad.

Sujeto pasivo: es en quien recae el acto administrativo, en otras palabras, el administrado que está en la obligación de cumplir la voluntad de la administración.

Cuando en relación con el A.A. se habla de órgano, implícitamente se está hablando de entidades estatales que se cree actúan por medio de alguna persona que este investida, tenga apariencia o condición llevar a cabo una función pública.

Este elemento también se suele señalar de manera más cualificada, como cuando en lugar de órgano, se habla de competencia, pero cuando se habla de competencia, se entre en el terreno de la validez del acto (Berrocal Guerrero, 2016)

3.3.2. “Objeto”

Con él se indica el contenido del acto, el asunto de que trata y sobre el cual recae la declaración. Es el contenido mismo de la declaración el que debe estar dentro de lo razonable; además de ser: posible, lícito, determinado o determinable, para que sea reconocido como acto administrativo.

De acuerdo con tratadistas, el contenido del acto puede ser natural, implícito o eventual; natural: cuando de manera específica aparece en el acto. implícito: constituido por las normas incorporadas en las actuaciones administrativas, al hacer parte de la norma jurídica, y por último el contenido puede ser eventual o accesorio, porque está dado en disposiciones que según las circunstancias deben ser adicionadas de manera expresa, clara y concreta (Dromi,1983)

Para ilustrar un poco observemos lo siguiente: en un acto que asigna una concesión minera el contenido natural es la autorización que se concede para su exploración, construcción y explotación., Utilizando el mismo ejemplo de la concesión minera, si las normas generales sobre la materia

establecen que el período de explotación es de 24 años prorrogables por 30 años más, la misma se concederá de acuerdo a dicho término; así el acto administrativo no lo diga., en este caso el contenido está implícito pues aun cuando el acto no lo manifieste se entenderá que el periodo de explotación minera otorgado es de 24 años prorrogables hasta por 30 años. Ahora bien, si la concesión fue otorgada pero la explotación o exploración son hallados recursos diferentes a aquellos que dieron estipulados en dicho contrato; se puede solicitar en la concesión que sea extendida a dichos minerales, solicitando la correspondiente adición de las licencias ambientales para que cubra los nuevos recursos en caso de que el impacto de su explotación sea diferente al impacto de la explotación adicional.

3.3.3. “Causa”

La causa es aquella que produce y ayuda como cimiento a la proclamación que conlleva una actuación administrativa. Son todos los fundamentos de una circunstancia – acto o razón de derecho y/o hecho que determina la realización de un acto. “Vienen a ser el soporte fáctico-jurídico del sentido y alcance de la declaración del acto administrativo” (Berrocal Guerrero, 2016)

3.3.4. “Fin”

Resultado o propósito que se quiere obtener por medio de un acto. Cada actuación posee una finalidad inmediata que no es más que una respuesta específica y directa por parte de la ley; cuando se habla de “fin inmediato”, se hace referencia a los alcances generales y a los fines últimos que se cree debe ir de la mano con los actos administrativos para complacer los intereses generales. (Berrocal Guerrero, 2016)

3.3.5. “Forma”

Hace referencia a los medios y requisitos de exteriorizar y plasmar los actos administrativos. Para distinguir, el Consejo de Estado menciona las formas sustanciales y no sustanciales conforme a la relevancia e importancia jurídica y señala los momentos en los que dichas denominaciones y formas deben ser indispensables, así también, los instrumentos necesarios para los mismos efectos. (Consejo de Estado, 1993).

3.4. Requisitos De Validez Del Acto Administrativo

Con respecto a los actos administrativos concretos, se toma la autenticidad bajo el significado de requisitos indispensables para lograr que los actos administrativos vayan de la mano a las normas jurídicas.

3.4.1. “Conformidad con la Constitución”

Lo primero que debe probarse en temas de validez, es si una actuación administrativa va en armonía o conforme a las normas constitucionales, puesto que es la única que agrupa todas las autoridades y órganos del Estado, y su misma vez, posee la facultad de aplicación directa porque en muchas ocasiones se hace necesario que como norma superior, se deje a un lado los lineamientos normativos derivados de la administración y se aplique la Constitución, tanto en sede jurisdiccional como en sede administrativa. (Berrocal Guerrero, 2016)

3.4.2. “Legalidad sustancial”

No es más que, el acondicionamiento que las actuaciones administrativas debieran ejercer conforme a la normatividad sustancia, a sea reglamentaria o legal, que están inminentemente por encima del objeto que se trate; normas estas que deben constituir un todo a efectos de componer lo que se conoce como bloque normativo del acto.

La legalidad sustancial es el fundamento del control jurisdiccional del acto administrativo (Berrocal Guerrero, 2016)

Así lo ha establecido el Consejo de Estado:

...ningún acto de tal naturaleza (refiriéndose a los administrativos) podrá alejarse de la inspección de la debida jurisdicción, “precisamente para que se examine si quien lo expidió tenía competencia para ello y si al ejercerla lo hizo con observancia de las disposiciones superiores que gobiernan la materia” (Consejo de Estado)

3.4.3. “Competencia”

Autorización o aptitud que poseen los organismos o funcionarios estatales para atender la autoridad y función que se le ha asignado, entre las situaciones

subjetivas u objetivas estipuladas en la norma constitucional. Por lo tanto, todo funcionario del sector público, en el ejercicio de su labor, podrá realizar simplemente lo que tiene permitido. (Berrocal Guerrero, 2016)

Esta categoría jurídica, encuentra su fundamento constitucional en el artículo 122, 121 y 6 de la misma.

Las características de dicha competencia son:

- Origen objetivo: “A todo funcionario u organismo la competencia le viene dada por el ordenamiento jurídico; tiene siempre un origen externo a la voluntad de sus titulares”. (Dromi, 1983)
- Taxativa: Que señala de forma precisa y expresa, las circunstancias y el objeto de los que desempeñan función pública.
- Irrenunciable: Puesto que los que cumplen estas funciones, no pueden rechazar la facultad que les corresponde.
- Inajenable: el funcionario competente no podrá actuar arbitrariamente sobre su deber, ni transferir su titularidad mediante actos suyos.

El Consejo de Estado en lo correspondiente a la jurisdicción, como facultad válida de las actuaciones administrativas, ha manifestado lo siguiente:

Cuando se estudia la competencia y jurisdicción de los órganos competentes para ejercer los principios válidos de los actos administrativos con la doctrina nacional, es regular que las manifestaciones estatales se definan desde la perspectiva de lo pasivo y lo activo. Puesto que esta corresponde a la autorización o aptitud que posee todo organismo o funcionario estatal que desarrolla tal autoridad y función que le fue asignada, teniendo en cuenta las circunstancias subjetivas y objetivas estipuladas en la ley, los reglamentos y la Constitución.

Desde el punto de vista pasivo, están los temas que las autoridades públicas tienen atribuidos por los reglamentos, la Constitución y la ley para proveer y actuar conforme a esos lineamientos. Puesto a que no podrán actuar por fuera de ello. Por lo anterior, nace “con el Estado de Derecho, del principio de legalidad, y una forma de llevar tal limitación a toda persona que ejerza dicho poder”. (Consejo de Estado, 2012)

3.4.4. “Adecuada Motivación”

Las actuaciones administrativas son válidas cuando las motivaciones por las que se llevaron a cabo sean pertinentes, suficientes y ciertas, para que tengan la facultad de demostrar una decisión que se tome frente a ella.

la Corte Constitucional plantea lo siguiente:

los motivos de las actuaciones administrativas se derivan de la ejecución de la norma constitucional que respalda al particular que posea la oportunidad de contrarrestar los fallos de las autoridades públicas en las vías judiciales y gubernativas, eludiendo de esta manera las configuraciones de las actuaciones de exceso de poder. “De esta forma, le corresponde a la administración motivar sus actos y a los entes judiciales decidir si tal argumentación se ajusta o no al ordenamiento jurídico”. (Corte Constitucional, 2012)

En la jurisprudencia referida se indica claramente que:

Los motivos de los actos administrativos no se limitan en simples requisitos formales de implementar todo tipo de argumentaciones en la temática de la providencia. Sino por el contrario, se acoge al término de “razón suficiente” para indicar que el motivo de la actuación debe argumentar puntualmente, de una manera precisa, detallada y clara, los motivos por los cuales decidió acudir ante la autoridad pública para apartar del encargo al funcionario. “Un proceder distinto violaría el sustento constitucional que da origen a la necesidad de motivar las actuaciones de la administración y convertiría este requerimiento en un simple requisito inane y formal”. (Corte Constitucional 2012)

En el mismo sentido se ha pronunciado el Consejo de Estado, al explicar que el deber de motivar las decisiones administrativas legal, constitucional y convencionalmente estriba sobre la autoridad pública para que este soporte los motivos suficientes por los que se sustenta la decisión jurídica

La motivación se constituye en la manifestación del argumento razonado que ayuda a conseguir una conclusión, en donde la decisión no sea arbitraria; motivo por el cual se genera una comunicación intrínseca de la mano con el principio del debido proceso y la publicidad.

Por lo tanto, si existe carencia en este elemento en el acto administrativo

que define alguna situación jurídica configura un vicio que hace procedente el control en sede contencioso administrativa.

3.4.5. “Observancia de las formalidades”

Hace referencia al cumplimiento o respeto del trámite sustancial; es decir, aquellos requisitos o pasos que están implementados por el reglamento jurídico o la ley para creación de una acción administrativa. Estos requisitos construyen en los actos administrativos, el debido proceso.

En torno a esta última apreciación es importante aclarar lo siguiente; para que los actos administrativos se consideren nulos por parte del operador judicial, la irregularidad debe ser grave; por cuanto en consideración en el principio de eficacia, existen anomalías que pueden arreglarse por parte de la misma administración, o creerse reparada, siempre y cuando no sean expuestas; buscando que el propósito de la acción administrativa sea efectivo.

En la sentencia del 16 de octubre de (2014), el Consejo de Estado considera lo siguiente:

4.7.- Toda desobediencia de formalidad prevista en las normas jurídicas para el desarrollo de acciones administrativas, no puede señalarse como afectación al “debido proceso”, del mismo modo en que se ha planteado que no toda irregularidad lleva a que una decisión sea nula. Por lo tanto, debe desconocerse la formalidad de carácter sustancial y que esta genere afectación a la base de la defensa y el debido proceso.

En el momento en que los procedimientos son plasmados por las normas establecidas para un buen manejo y orden administrativo, su pérdida, en su nacimiento, no quebranta su debido proceso y mucho menos lleva a anular la actuación, sin embargo; si los modelos se plantean en favor del gobernado o para la garantía de los principios legales o constitucionales (también llamados sustanciales), su falta genera la ilegalidad de la decisión y viola el debido proceso. Criterio este aceptado por la doctrina desde hace algunos años.

Según Mario Rodríguez Monsalve, las formalidades llevan relación con los procesos, generalmente se pueden clasificar de gestión o técnicos, y generalmente administrativos. El primero hace referencia a la protección del interés de la administración, entre ellos los órganos asesores y la consulta

previa, como también el debate de los organismos colegiados, entre otros. El segundo va constituido por un conjunto coordinado de actos preparatorios de decisiones, para que sea eficaz el reconocimiento de un derecho o el simple hecho de colocarle una carga a un individuo.

El autor antes mencionado, señala que los mecanismos que se utilizan deben ir conforme a las necesidades para que el procedimiento sea efectivo. De tal manera, es necesario que se sigan las reglas generales para que los procesos que se lleven a cabo estén amparados por la gestión y el tecnicismo por parte de la administración. Pero si por alguna circunstancia, no se siguen los lineamientos planteados por la ley, no necesariamente va a provocar que el acto sea nulo, pero si se considera que el proceso genera afectación en la materialidad jurídica del súbdito, el no cumplimiento se verá reflejado cuando se dé la nulidad de la decisión, puesto que su expedición fue irregular. (Rodríguez, 1989, p. 28)

Es necesario resaltar que, en la diligencia para realizar una actuación administrativa, se debe identificar los procesos de gestión y técnicos que no afecten su validez administrativa y que sustancialmente exista su formalidad. Si la autoridad no observa cuidadosamente el acto, su final puede ocasionar consecuencias graves en lo referente a los derechos del súbdito, y esto, puede generar que llegue a tutela y allí se torne imperioso el debido proceso para que se hagan efectivos los derechos del administrado.

Según los principios extranjeros, se incorpora el significado de “formalidad sustancial” a conveniencia del interés del administrado, buscando así que el incumplimiento de ellos genere irregularidad que merezcan ser sancionadas y ser nulo el acto administrativo, puesto que, de no ser así, recaería en formalidades extremas que fortalecería la protección de otros derechos igual de relevantes, tal como la finalidad estatal que guía el actuar de la autoridad pública. Lógicamente que esas pautas y criterios tendrían que referirse a lo legal, buscando que las irregularidades y vicios que el legislador crea que son causa de nulidad de la actuación, sean de requisito y se califique como fundamental. Este planteamiento lleva a admitir que, si el cumplimiento o la omisión anormal de la forma sustancial sería lo que únicamente acarrearía la incapacidad de las decisiones administrativas, además de desacreditar el debido proceso, puesto que causaría que se garantice que el procedimiento sea legal y con ello se declare que este derecho fundamental fue vulnerado. En principio, se entiende por cómo se plantea la presente disposición que no es definitiva. “En cada caso deberá revisarse cuál fue la formalidad omitida o

vulnerada y cuál es la finalidad de esta, para efectos de determinar si es nulo o no”. (Consejo de Estado, 2014)

3.4.6. “Fin legítimo”

Este punto, hace referencia a la validez que plantea la finalidad que tacita y explícitamente se le indica al correspondiente acto administrativo en la adecuada norma jurídica, la cual se relaciona con los términos del cargo administrativo, la practica administrativa y la Constitución. (Berrocal Guerrero, 2016)

3.4.7. “Perfección Del Acto Administrativo”

Según este, un acto administrativo existe desde el mismo momento en que se expide. Sin embargo, se condiciona a que sea tonificado y publicado como corresponda. Ya sea individual o general. Además, va ligado al instante en que la intención de la administración sea expresada por una decisión, puesto que toda actuación jurídica tiene la atribución de producir efecto jurídico.

Por su parte, la Corte Constitucional en sentencia C-069/95, expresa su planteamiento en que un acto administrativo nace desde que se da su expedición, y su efectividad va limitada a su notificación o publicación. Según la Corte, se acepta el principio analizado porque los actos administrativos cobran existencia desde que son proferidos, y la eficacia y validez tienen como condición la notificación o publicación. Bien sea abstracto, personal y con carácter general o concreto, personal y de carácter particular. (Sentencia C-069, 1995)

Entonces, por excelencia de las actuaciones administrativas, comprende la doctrina el desempeño de las condiciones de forma y procedimiento que la norma y la ley estipule para su puesta en marca.

Una vez las actuaciones administrativas estén perfeccionadas podrán generar efecto jurídico. Aunque la ley puede solicitar la notificación o publicación de la actuación, para que pueda adquirir validez y producir efectos.

Por tal motivo, la doctrina distingue la actuación eficaz de la perfecta, puesto a que una hace referencia a que se cumpla el trámite exigido para la producción y formación de la actuación para que sea perfecta, y a lo contrario, necesita ser perfecto para que pueda ser eficaz (Rodríguez, 1995).

3.5. *Elemento de Eficacia.*

Este elemento hace alusión a que el acto expedido por el ente estatal se realice, ejecute o cumpla el objeto por el cual existe dentro de las normas jurídicas, buscando así que el mismo tenga plena capacidad para producir efectos jurídicos.

En la sentencia C-957/99), la Corte Constitucional indica que las actuaciones administrativas expedidas por el poder de los distintos órganos territoriales son válidas y existen desde que se expiden, pero no generan efecto jurídico, puesto que, no poseen la solidez necesaria, sino desde el momento en que se hace la respectiva publicación si se trata de actuaciones administrativas generales, o la notificación si es el caso de las actuaciones administrativas particulares. Desde ese instante podrán ser oponibles y obligatorios a terceros. (Sentencia C-957, 1999)

Al tenor debe resaltarse que la fuerza vinculante de los actos administrativos depende de la correcta observancia del principio de publicidad, el cual se circunscribe al sujeto de afectación, a saber, si es general se deberá publicar y si es concreto y particular se deberá notificar personalmente, es por ello por lo que no se puede hablar de eficacia del acto, pues solo producirá efectos jurídicos y podrá realizarse, ejecutarse o cumplir el objeto.

3.6. Requisitos de Eficacia

3.6.1. “Presunción de Legalidad”

Consiste básicamente en considerar que toda actuación administrativa es expedida conforme a las normas jurídicas, desde el punto de vista material y formal.

Suposición que comprende por lo tanto a que una actuación administrativa deba considerarse siempre conforme a las normas jurídicas en todos los elementos y aspectos que la constituya.

El Art. 88 del CPACA, establece “la presunción de legalidad del acto administrativo”, planteando que se presumirá legal si no son anulados por mandato de lo Contencioso Administrativo, agregando que “cuando fueren suspendidos, no podrán ejecutarse hasta tanto se resuelva

definitivamente sobre su legalidad o se levante dicha medida cautelar”. (Ley 1437, 2011, art. 88)

La jurisprudencia, la doctrina y la ley, establece la “presunción de legalidad” como un atributo en las actuaciones administrativas, ya que emite la voluntad de una entidad u organismo público para producir algún efecto jurídico. También se reconoce como “presunción de legitimidad”, “presunción de justicia” y “presunción de validez”. Hace referencia a una ventaja de la que disfrutaban las disciplinas de esa índole, que evidencia que, al proyectarse y desarrollarse la acción de la administración, esto da respuesta a las normas y demuestra que se respetó las reglas que la enmarcan. (Consejo de Estado, 1994)

Se advierte a su vez, que la figura de legalidad es una suposición de acto que permite argumento opuesto; En la mencionada providencia el Consejo de Estado ha manifestado: “La presunción de legalidad es *iuris tantum*. Si en juicio ante la jurisdicción llega a demostrarse o a probarse que uno o varios de los elementos del acto en verdad no responden a la preceptiva legal sobre el mismo, se desvirtúa dicha presunción y el acto deviene en nulo.

La presunción de legalidad trae aparejadas las siguientes consecuencias:

- La obligatoriedad del acto administrativo; tanto para la administración como para los administrados.
- La carga de la prueba de la ilegalidad, la tiene quien la alegue, por lo tanto, la administración está relevada de la carga de estar demostrando en cada caso que el acto fue expedido de manera regular.
- La ilegalidad puede ser declarada en sede administrativa ya sea dentro de la actuación administrativa o mediando revocatoria directa, o en sede jurisdiccional haciendo uso de los medios de control previstos para el efecto (Berrocal Guerrero, 2016, p. 229)

Esta presunción solo desaparece cuando el acto administrativo ha sido suspendido o anulado por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, pero cuando el acto desaparece o pierde fuerza ejecutoria por razones distintas, se prolonga en el tiempo dicha presunción, mientras no hay decisión por parte de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, de suspender o anular el acto correspondiente.

3.6.2. *La Obligatoriedad*

En palabras de la Corte Constitucional la obligatoriedad:

Se entiende la necesidad de acatamiento de los efectos jurídicos que se generan a consecuencia de este. Abarca tanto a los terceros como al propio ente público y a los demás. Esta obligatoriedad, de manera alguna se restringe en cuanto a su aplicación a los administrados, por el contrario, tal exigencia se extiende a la administración (Sentencia T-355, 1995)

Así las cosas, la obligatoriedad no está sujeta a la aprobación entre las partes que intervienen en el acto, lo que permite de esta forma que la administración en virtud de sus atribuciones pueda hacer cumplir (ejecutar) tales actos.

3.6.3. *Ejecutividad*

La ejecutividad hace referencia al efectivo cumplimiento de lo dispuesto en el acto administrativo, lo que permite entonces que se produzcan efectos jurídicos, en toda forma, no se requiere la intervención de terceros para ejecutar el respectivo acto, no obstante, se podrá requerir el apoyo o colaboración a la Policía Nacional.

En conclusión, es la aptitud que tiene el acto administrativo en firme para que, sin necesidad de formalidad adicional, pueda ejecutarse o en su defecto efectuar de inmediato las actuaciones necesarias para su cumplimiento, aún en contra de la voluntad de los interesados; lo anterior de conformidad, con lo previsto en los Arts. 89, 90, 91, y 92 del CPACA (Sentencia T-355, 1995)

3.6.4. *Inmutabilidad del acto.*

Es la limitación que tienen las autoridades administrativas para variar los actos administrativos, en perjuicio del titular del derecho o para revocarlos una vez se encuentren en firme.

En nuestro ordenamiento jurídico, la inmutabilidad o estabilidad sólo puede estar referida a los actos administrativos creadores de situaciones jurídicas que reconozcan derechos particulares y concretos.

En la figura de la revocatoria directa de los actos administrativos

consagrada en el Art. 93 y s.s. del C.P.A.C.A, se establecen dos principios complementarios:

Por una parte, la revocabilidad de los actos administrativos generales, impersonales o abstractos.

Y, por otra, la inmutabilidad de los actos administrativos de carácter particular y concreto.

El primero es la manifestación de la facultad de la administración de excluir un acto del mundo jurídico, bien para ajustar su ejercicio al ordenamiento jurídico o también para adecuarlo al interés público o social o por razones de equidad.

El segundo es una necesaria consecuencia de la vinculación que sobre la administración ejerce la protección constitucional de los derechos adquiridos y el principio de seguridad jurídica.

4. Vicios de ilegalidad

Para hablar de vicios de ilegalidad no debemos perder de vista el principio de legalidad, que tal como se indicó unas líneas más arriba, es la obligación que tienen las autoridades administrativas de someter su actividad al ordenamiento jurídico, en otras palabras, la administración debe sujetar sus actuaciones en la ley.

Al respecto la Corte constitucional ha dicho que el principio de legalidad:

Posee una doble condición de un lado es el principio rector del ejercicio del poder y del otro, es el principio rector del derecho sancionador. Como principio rector del ejercicio del poder se entiende que no existe facultad, función o acto que puedan desarrollar los servidores públicos que no esté prescrito, definido o establecido en forma expresa, clara y precisa en la ley. Este principio exige que todos los funcionarios del Estado actúen siempre sujetándose al ordenamiento jurídico que establece la Constitución y lo desarrollan las demás reglas jurídicas. De otra parte y como principio rector del uso de las facultades tanto para legislar -definir lo permitido y lo prohibido- como para establecer las sanciones y las condiciones de su imposición, hacen del principio de legalidad una institución jurídica compleja conforme a la variedad de asuntos que adquieren

relevancia jurídica y a la multiplicidad de formas de control que genera la institucionalidad (Sentencia C-710, 2001)

Pero, en ocasiones puede ocurrir que el deber ser de la administración sea vulnerado o coartado, y de esta manera la administración no someta sus actuaciones a la ley, contrario sensu atente contra ella, lo que generaría actos o actividades ilegales, pues no se encuentran ajustadas en derecho, o ajustadas a la ley.

A la ley 1437 de 2011 Código Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en su artículo 137 tipifica las causales para entender cuando hablamos de la existencia de vicios de ilegalidad que entraremos a estudiar detalladamente a continuación:

4.1. Violación de norma superior.

El Consejo de Estado ha decantado en diferentes oportunidades cuales son los requerimientos para la alegación de esta causal:

La vulneración a la norma superior debe ser directa, y ocurre en las siguientes situaciones: cuando esta no se aplica, cuando se aplica indebidamente, o cuando se interpreta erróneamente. A saber, el Consejo de Estado (2012)

La vulneración a la norma superior cuando esta no se aplica, se configura cuando el funcionario ignora la existencia de la norma, no la aplica al caso concreto, o cuando la norma aplicada no tiene validez espacio temporal.

La vulneración a la norma cuando esta no se aplica indebidamente, puede originarse por dos circunstancias: 1.- Porque el juzgador se equivoca al escoger la norma por inadecuada valoración del supuesto de hecho que la norma consagra y 2.- Porque no se establece de manera correcta la diferencia o la semejanza existente entre la hipótesis legal y la tesis del caso concreto.

La vulneración a la norma cuando se interpreta erróneamente sobreviene cuando el juzgador entiende equivocadamente las normas aplicables al caso concreto, o les da un alcance que no les corresponde.

No está de más aclarar que las normas vulneradas deben ser de índole sustancial, comprendiendo además la de inconstitucionalidad del acto administrativo (Berrocal Guerrero, 2016)

4.2. Incompetencia del funcionario (falta de competencia)

Los actos administrativos como hemos expresado a lo largo del capítulo deben ser suscritos y expedidos por los servidores públicos con facultades para hacerlo; en consecuencia, cuando un funcionario atribuyéndose facultades que no le corresponden profiere un acto administrativo, está en una situación de incompetencia, lo que genera vicio en el mismo.

En torno a esta causal de anulación el Consejo de Estado ha indicado:

En efecto, la competencia es la facultad o el poder jurídico que tiene una autoridad para ejercer determinada función”, motivo por el cual la doctrina ha entendido que la incompetencia o falta de competencia se materializa cuando el autor profiere un acto pese que a no tenía el poder legal para expedirlo, es decir, cuando la decisión se toma si estar facultado legalmente para ello. En otras palabras, dicho reproche se configura cuando el acto es proferido por fuera de las competencias legales y constitucionales atribuidas al servidor público o la Corporación respectiva, esto es, por fuera de las “atribuciones que el ordenamiento jurídico ha otorgado (Consejo de Estado, 2018)

Es de aclarar que el análisis de la incompetencia como causal de nulidad de los actos administrativos, no se agota en el simple estudio legal de normar de competencia; el análisis de estas implica por parte del operador jurídico, el estudio de las disposiciones constitucionales establecidas para el caso (Consejo de Estado, 2016)

4.3. Expedición irregular, desconocimiento de los derechos de audiencia y defensa.

En lo correspondiente a la expedición irregular como causal de anulación de actos administrativos; tenemos que nuestro Código de Procedimiento Administrativo establece un régimen de reglas que debe seguir la actuación administrativa, tal como ha manifestado el Consejo de Estado:

La exigencia de formalidades en la toma de decisiones por parte de la Administración Pública, obedece a la necesidad de rodear de seguridad tanto al administrado como a la propia Administración, en la medida en que: De un lado, se garantiza al primero que la autoridad estatal que actúa en ejercicio de la función administrativa, seguirá un trámite objetivamente

dispuesto para esa clase de actuación, que impedirá arbitrariedades de su parte a la hora de tomar una decisión que pueda afectar al particular, permitiéndole a su vez a éste, participar activamente y ejercer los derechos a ser oído y de defensa y contradicción, antes de resolver. Y de otro lado, se le brinda así mismo a la Administración, un sendero claro y concreto a seguir, que le permita actuar de manera eficaz y eficiente, evitando dudas, demoras, contradicciones y dilaciones, provenientes de la incertidumbre respecto de su actuación y la forma como la misma debe ser adelantada, es decir que se le otorga certeza a la misma (Consejo de Estado, 2009)

En ese mismo sentido, continúa la argumentación de la sentencia citada en el párrafo precedente, manifestado que:

Cuando la ley establece requisitos de apariencia o formación de los actos administrativos, sean éstos de carácter general o de carácter particular y concreto, los mismos se deben cumplir obligatoriamente, cuando quiera que la Administración pretenda tomar una decisión que corresponda a aquellas que se hallan sometidas a tales requisitos, de tal manera que su desconocimiento, conducirá a que se configure, precisamente, la causal de nulidad en estudio, es decir, expedición irregular del acto administrativo o vicios de forma. Se advierte, no obstante, que tanto la doctrina como la jurisprudencia, al tratar el tema de la formalidad del acto administrativo y la nulidad proveniente de su desconocimiento, han sido del criterio de que no cualquier defecto, puede tener la virtualidad de invalidar una decisión de la Administración, puesto que no todos los medios poseen el mismo valor o alcance, y estas van desde las accesorias hasta las sustanciales, son las primeras las que incurren en la realidad de la actuación y la emersión a la existencia jurídica y por ello, el descuida de la misma, daña su valor. Por lo tanto, el juez debe esclarecer en cada asunto los requisitos formales que se encuentran ausentes en la demanda y que genera la anulación de la actuación administrativa. (Consejo de Estado, 2009)

Así las cosas, es claro que la irregularidad debe ser de tal carácter que vicie de manera importante el acto en su sustancia, en su contenido; de tal manera que incida en la decisión en perjuicio del respeto al debido proceso de los intervinientes y terceros.

Relacionado con la expedición irregular, también nos encontramos como causal de nulidad, con el llamando “desconocimiento del derecho de audiencia o defensa”, y se tipifica cuando el acto administrativo se expide,

sin haberle dado al administrado la oportunidad de intervenir dentro del trámite de este, derecho este correlativo con la exigencia del debido proceso.

Cuando se niega el derecho de defensa y audiencia, se viola la etapa procedimental, que bien se conoce como el momento de la audiencia previa y descargos. Por lo tanto, para que este error se reconozca como tal, debe exponerse cuales fueron los escenarios del “procedimiento administrativo” permitidos, o que irregularidad se cometió en dicho proceso, que afecto el derecho de defensa. Cuando se hace referencia al momento probatorio, considera la sala que el derecho de defensa y audiencia puede ser afectado en estos escenarios: “cuando se decreta una prueba ilícita”; “cuando las partes, en las oportunidades legales, piden pruebas y no se decretan”; “cuando se decretan las pruebas pedidas oportunamente, pero no se practican” como también “cuando se practican las pruebas decretadas, pero se valoran erróneamente”. (Consejo De Estado, 2016)

Además, en la sentencia T-233 de (2007), se plantea que las irregularidades procesales que involucran la valoración, el recaudo y la obtención de pruebas, genera que se violente el debido proceso. Las causas procesales relativas a las pruebas podrían terminar siendo de diferente intensidad y distinta índole, y es notorio que no todos poseen la fuerza de destrozar el “debido proceso” del que tiene la afectación. Por su parte, la Corte Constitucional estableció una norma primaria que el solo hecho de omitir el conjunto de normas y reglas procesales que sistematizan la inserción prueba en las actividades no involucra fingimiento alguno del “debido proceso”. Estas pequeñas anomalías hacen referencia a que afectan las formalidades respectivas de los juicios, pero por su disminución intensiva en la tesis del problema, no permanecen asiladas por el ultimo inciso del artículo 29 de la constitución. (Sentencia T-233, 2007)

En consecuencia, es claro que la de nulidad de la actuación administrativa por la presunta vulneración del principio del debido proceso y el derecho de audiencia y defensa; en mayor forma tiene ocurrencia al momento de decretar y practicar pruebas dentro del procedimiento administrativo; haciendo la salvedad que no toda irregularidad cometida en el proceso de decreto y posterior practica de las mismas general nulidad; es un elemento “sine qua non” que la anormalidad sea importante.

4.4. Falsa motivación

Otro de los vicios de nulidad del acto administrativo es la llamada “falsa motivación”, ello por cuanto las razones de una actuación administrativa son los llamados principios legales del mismo; por consiguiente, si las razones que sustentan el acto no son reales, no existen o se encuentran erróneamente interpretadas, deviene la nulidad de este.

Este vicio afecta el elemento causal del acto, afecta lo relacionado con los antecedentes fácticos y jurídicos del mismo; en tal medida, el administrado en la correspondiente impugnación no solo en sede jurisdiccional sino también en administrativa para que tenga la posibilidad de exponer el contenido en el fallo administrativo no pertinente a la objetividad.

El Consejo de Estado ha afirmado que la falsa motivación que como causa de anulación de las actuaciones administrativas, ocurre cuando:

- No existe soporte de derecho o hecho en la declaración de interés de la Administración pública.
- Las hipótesis de acción esgrimidas en las actuaciones administrativas van en contra de la materialidad, ya sea por razones simuladas o engañosas o por error.
- Porque el creador de la actuación les ha suministrado a las razones de derecho o hecho una importancia que no merece.
- Porque las razones que ayudan como apoyo a las actuaciones, no justifican el fallo. (Consejo de Estado, 2016)

Por otro lado, la Sección Cuarta de la misma Corporación, en lo tocante a esta causal de anulación considera que para que progrese el propósito derogación de una actuación administrativa con razones de la denominada “falsa motivación”, la sala ha destacado que:

Es indispensable que se señale uno de los requisitos: a) “que los hechos que la Administración tuvo en cuenta como motivos determinantes de la decisión no estuvieron debidamente probados dentro de la actuación administrativa”; b) “que la Administración omitió tener en cuenta hechos que sí estaban demostrados y que si hubiesen sido considerados habrían conducido a una

decisión sustancialmente diferente”. (Consejo de Estado, 2017)

Por otra parte, con respecto a la ausencia o falta de motivo, la sección cuarta ha expresado lo siguiente:

La causa de una actuación conlleva que la declaración de la gestión administrativa posea una razón justificable y tiene que acatar los principios de legalidad, veracidad de hechos, capacidad jurídica y razonabilidad; la razón en que se funda la actuación debe ser objetiva, clara y cierta. Los fundamentos de la actuación administrativa deben ser de tal naturaleza que no solo disponga la creación del acto administrativo sino también su alcance y contenido; dicho motivo, deberá ser suficiente, puntual y claro para que acredite la puesta en marcha de los actos y al mismo tiempo, que le dé al destinatario los motivos de derecho y de hecho que dictaron la creación de este. Con respecto a la falta de motivos, la sala evoca que esta asignación se designa técnicamente “expedición en forma individual del acto”. En consecuencia, cuando la ley y la Constitución ordenan que ciertas actuaciones se expidan de manera impulsada y que ese motivo se refleje al menos en modo sumario, en el escrito de la actuación administrativa, se condicione el modelo del acto administrativo y la forma de expedirse. Si la administración desatendiera esas disposiciones normativas, incurriría en el defecto de “expedición irregular” y, por lo tanto, configuraría la anulación de la actuación administrativa. Por consiguiente, la manifestación de las razones por las cuales se profirió la actuación de carácter concreto y particular es imprescindible, puesto que, a partir de allí, el administrado podrá disputar los aspectos de derecho y de hecho que considere no son el fundamento de la decisión, aunque cuando se prive del motivo, se impida que el individuo afectado con el resultado del fallo pueda ejecutar perfectamente la contradicción y defensa. (Consejo de Estado, 2017)

Nótese que mientras para la Sección Primera la carencia de razones de las actuaciones administrativas es encasillada con la causal de anulación denominada “falsa motivación”, para el Consejo de Estado en la sección cuarta y segunda, la falta motivacional, debe ser cuestionada bajo el amparo de la causal de expedición irregular.

En este tema la controversia se encuentra servida, máxime cuando la Corte Constitucional en diversas providencias relacionadas con el retiro de personal en provisionalidad, afirma la carencia de motivos, y que

cierta clase de actuaciones administrativas puede originar la nulidad de este, por violación al debido proceso. Es decir, los motivos de las actuaciones administrativas provienen de que se cumplan las normas de la Constitución que están para garantizarle a los particulares la oportunidad de contrarrestar los fallos emitidos por las autoridades públicas según las vías judiciales y gubernativas, previniendo de este modo la composición de actos de aprovechamiento de autoridad. De esta manera, le compete a la administración promover sus actos y a las entidades judiciales determinar si tal razonamiento está ajustado o no a las normas jurídicas. (Sentencia T-204, 2012)

Al admitir las disposiciones judiciales adaptables al asunto, si bien no son iguales los cargos provisionales con los que se desempeñan por carreras, no puede manifestarse que los primeros están completamente desamparados por el ordenamiento jurídico. Por medio de esto, se puede concluir que, si la administración pretende apartar de la actuación al trabajador que desempeña el cargo de carrera en situación provisional, se debe originar la actuación administrativa que manifieste la insubsistencia, bajo el riesgo de que pueda estarse violando un principio de carácter constitucional evocado grandemente por la legislación de esta corporación.

La necesidad de motivos de la actuación administrativa no está reducida únicamente a requisitos formales para sumergir cualquier razonamiento en el contenido de la resolución. Al contrario, este organismo ha asistido a la concepción de “juicio razonable” buscando indicar que la causa de la actuación deba argumentar los planteamientos suficientes que desarrollen de forma precisa, detallada y clara los motivos por los cuales acude a la autoridad pública para eliminar del trabajo al funcionario. Una forma de obrar distinta violentaría el soporte constitucional que está orientado a las necesidades motivacionales de las acciones administrativas y transformaría esta formalidad en simples requisitos formales.

En la vulneración del debido proceso, está involucrada la motivación de las actuaciones. En las normas y los principios de publicidad y democráticos de un Estado de Derecho en función de una autoridad pública, la corte recuerda que los vicios constituyen causas de nulidad de las actuaciones administrativas y con ellos, surgen efectos. De tal manera que cuando por alguna circunstancia se desvincule a un trabajador provisional por medio de acto administrativo no promovido, la sanción se dispondrá conforme a las normas jurídicas pues dicha situación será la nulidad de la actuación

por constituirse en ella la vulneración del debido proceso. (Sentencia T-204, 2012)

4.5. Desviación de poder

Esta causal de nulidad corresponde a la decisión que se toma respecto al apartamiento de la jurisdicción propia del trabajador a cargo de proferirla, este vicio es relacionado con el fin del acto, ya que la Administración no dirige sus acciones hacia los objetivos de satisfacción del interés público previstos en la Ley y la Constitución.

La desviación de poder según la jurisprudencia es presentada cuando en los actos proferidos por las autoridades competentes y los procedimientos requeridos persiguen intenciones alejadas de las consagradas por la ley, ya sean dañinas o que generen alguna ventaja para la sociedad o el mismo Estado, sin embargo; no va de la mano con las normas. Es decir, cuando se usa la autoridad con intereses particulares del trabajador o en beneficio de otra persona, o para una finalidad que se hace ver como lícita, pero a la que se llega incumpliendo las leyes y normas. (Consejo de Estado, 2007)

5. Distribución de las actuaciones administrativas.

Los doctrinantes no coinciden en la clasificación, algunos los distinguen desde el sujeto, forma, otros desde el contenido, no obstante, en la siguiente tabla podremos analizar algunas formas de clasificación que podrían ser útiles conocer dentro del ejercicio de la potestad sancionatoria.

Tabla 1.
Clasificación de los actos administrativos.

	Actos Administrativos Generales	Son aquellas actuaciones que generan, extinguen o modifican la circunstancia legal impersonal, abstracta y objetiva. Donde se efectividad recae en un sujeto indeterminadas
DESDE EL PUNTO DE VISTA DEL CONTENIDO.	Actos Administrativos Particulares:	Son aquellas actuaciones que extinguen, modifican o generan una circunstancia legal objetiva, abstracta o impersonal. Donde se efectividad recae en un sujeto indeterminadas

PERSPECTIVA DE LOS ÓRGANOS QUE INTERVIENEN EN LA ELABORACIÓN DEL ACTO:	Actos Unilaterales	Se conoce por acto Unilaterales; el acto producto de la voluntad exclusiva de la administración.
	Actos Plurilaterales	Se entiende por acto Plurilaterales; aquel que para declaración requiere del consentimiento de varios órganos o colegiados quienes de manera conjunta toman una decisión y/o pronunciamiento
	Bilaterales	Se entiende por acto bilateral; el que para declaración requiere de la del acuerdo de voluntad de los intervinientes.
DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LA MAYOR O MENOR AMPLITUD DE LA COMPETENCIA	Reglados	Se entiende por un acto discrecional aquel en el cual la autoridad administrativa obra en estricto cumplimiento, y/o sujeción a la ley o procedimiento aplicable en el caso en concreto. Aquí en esta clasificación existen una regla o procedimiento para la expedición de dicho acto.
	Discrecional	Se entiende como acto discrecional; aquel donde no existe una regla única para el nacimiento de este, por el contrario, existes distintas opciones para tomar la decisión
DESDE EL PUNTO DE VISTA DEL PROCEDIMIENTO	Simple	Se entiende por acto simple; el que para su nacimiento se requiere de una sola actuación jurídica.
	Complejos	Se entiende por actuación compleja; la que necesita múltiples intervenciones legales en su creación. Donde se requiere autorizaciones previas y/o aprobaciones o conceptos posteriores
DESDE EL PUNTO DE VISTA DEL ÁMBITO DE APLICACIÓN	Nacionales.	Se entiende por acto nacional, cuando el sujeto activo del acto es del orden nacional, por ende, los efectos tienen en principio en todo el territorio.
	Locales	Se entiende por acto local, cuando el sujeto activo que expide el acto es una autoridad local, (departamental, distrital, municipal) en este caso el acto tendrá competencia solo en territorio del cual emana la decisión
DESDE EL PUNTO DE VISTA DE SU RELACIÓN CON LA DECISIÓN	Preparatorios y/o Accesorios	Se entiende por acto preparatorio o accesorio; aquel que surgen en el trámite de las actuaciones y permiten tomar una decisión en definitiva

	Definitivos y/o Principales	Se entiende por acto definitivo; que son los que resuelven o denotan una decisión final de la administración, son aquellos diseñados para resolver indirecta o directamente lo complejo de una situación. (ART.43 CPACA)
	De ejecución	Se entiende por este, que está expedido para cumplir de lo ordenado a un acto administrativo anterior o a lo dispuesto por el juez mediante sentencia.
DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LA AFECTACIÓN DE LA ESFERA JURÍDICA DEL DESTINATARIO	Favorables o ampliatorios	Se entiende por acto favorable; aquel donde el sujeto pasivo (en quien recae el acto) es o resulta beneficiado con el acto.
	Gravosos o limitativos	Se entiende por acto gravoso aquel donde el sujeto pasivo (en quien recae el acto) es o resulta afectado con la expedición de ese acto

Fuente: Elaboración basada en la clasificación de los actos administrativos de Libardo Rodríguez (2015, p. 401- 407).

Referencias

- Arbeláez, I. M. (2015). *Manual de Derecho Procesal Administrativo y Contencioso Administrativo*. Universidad La Gran Colombia- Editorial Universitaria.
- Benavides, J. L. (2004). *El contrato Estatal*. 1ª Edición. Universidad Externado de Colombia.
- Berrocal Guerrero, L. E. (2016). *Manual del Acto Administrativo* (Séptima ed.). Editorial ABC.
- Consejo de Estado (2009, 11 de noviembre). Radicación Número: 11001-03-26-000-2008-00033-00(35313). Enrique Gil Botero CP.
- Consejo de Estado. (2014, 16 de octubre) Expediente No. 25000-23-27-000- 2011-00089-01 (19611). Jorge Octavio Ramírez Ramírez CP.
- Consejo de Estado. (1993, 09 de julio). Expediente No. 4596. Consuelo Sarria Olcos CP.
- Consejo de Estado. (1994, 07 de febrero). Expediente No. 4821. Dra. Clara Forero de Castro CP.
- Consejo de Estado. (1994, 17 de febrero) Radicación No. 6264. Álvaro Lecompte Luna CP.
- Consejo de Estado. (1994, 27 de julio) Expediente número 8765. Dr. Julio César Uribe Acosta CP.
- Consejo De Estado. (2000, 6 de abril). Radicación Número: 5373. Olga Inés Navarrete Barrero CP.
- Consejo de Estado. (2005, 31 de marzo). Expediente Rad: 2074. Rafael E. Ostau De Lafont Pianetta CP.
- Consejo de Estado. (2007, 03 de octubre). Expediente No. 24844. Ruth Stella Correa Palacio CP.
- Consejo de Estado. (2012, 18 de julio) Expediente No. 25000-23-24-000-2007-00345-01. Marco Antonio Vellilla Moreno CP.

Consejo de Estado. (2016, 14 de abril) Expediente: 25000232400020080026501. María Claudia Rojas Lasso CP.

Consejo de Estado. (2016, 19 de septiembre). Radicación: 11001-03-26-000-2013-00091-00 (47693). Jaime Orlando Santofimio Gamboa CP.

Consejo de Estado. (2016, 25 de abril) Radicación: 250002327000201100101-02 No. Interno: 19679. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas CP.

Consejo de Estado. (2017, 12 de octubre) Expediente: 11001-03-27-000-2013-00007-00 (19950). Stella Jeannette Carvajal Basto CP.

Consejo de Estado. (2017, 26 de julio). Radicación: 11001 03 27000 2016 00006 00 Número interno: 22326. Milton Chaves García CP.

Consejo de Estado. (2018, 21 de junio) Radicación Número: 73001-23-31-000-2011-00512-01. Alberto Yepes Barreiro CP.

Constitución política de Colombia. (1991). 2da Ed. Legis.

Díez, M. M. (1956). *El acto administrativo*. Tipográfica Editora Argentina.

Dromi, J. R. (1983). *Instituciones de Derecho Administrativo*. Editorial Astrea.

Garrido, F. F. (2005). *Tratado de Derecho Administrativo*. Parte General (Doceava ed., Vol. II). Editorial Tecnos.

Gordillo, A. (2013). *Tratado de Derecho Administrativo y obras selectas*. Fundación de Derecho Administrativo.

Laubadére, A., Venezia, J. C. & Gaudemet, Y. (1963). *Traite de droit Administratif*. Tomo I. LGDJ.

Ley 1437 de 2011. (2011, 18 de enero) Congreso de Colombia. Diario Oficial: 47.956

Ley 489 de 1998. (1998, 29 de diciembre). Congreso de Colombia. Diario Oficial: 43.464.

Ley 80 de 1993. (1993, 28 de octubre). Congreso de Colombia. Diario Oficial: 41.094.

- Marienhoff, M. (2003). *Tratado de Derecho Administrativo*. Lexis, (Nexis).
- Montesquieu. (1906). *El espíritu de las leyes*. Librería General Victoriano Suarez.
- Ramírez, J. O. (2007). Objeto de la jurisdicción contenciosa administrativa. *En Juez Director del Proceso Contencioso Administrativo*. Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla.
- Rodríguez, L. R. (2015). *Derecho Administrativo. General y Colombiano* (Decimonovena ed.). Editorial Temis S.A.
- Rodríguez, M. M. (1989). *Notas para un curso de derecho administrativo general*. Universidad de Medellín.
- Santofimio, J. O. (1988). *Tratado de Derecho Administrativo. Tomo II* (Tercera ed.). Universidad Externado de Colombia.
- Sentencia C-069/95. (1995, 23 de febrero). Corte Constitucional. Hernando Herrera Vergara MP.
- Sentencia C-1436/00. (25 de octubre de 2000). Corte Constitucional. Alberto Beltrán Sierra M.P.
- Sentencia C-710/01. (2001, 5 de julio). Corte Constitucional. Jaime Córdoba Triviño M.P.
- Sentencia C-957/99. (1999, 1 de diciembre). Corte Constitucional. Álvaro Tafur Galvis MP.
- Sentencia T-204/12. (2012, 14 de marzo) Corte Constitucional. Jorge Iván Palacio Palacio MP.
- Sentencia T-233/07. (2007, 29 de marzo). Corte Constitucional. Marco Gerardo Monroy Cabra MP.
- Sentencia T-355/95. (1995, 9 de agosto) Corte Constitucional. Alejandro Martínez Caballero MP.
- Vidal, J.P. & Molina, C.B. (2016). *Derecho Administrativo* (Décimocuarta ed.). Legis.