

FUNDAMENTOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO

Hernán Darío Vergara Mesa

**FUNDAMENTOS DE
DERECHO ADMINISTRATIVO**

COMITÉ CIENTÍFICO DE LA EDITORIAL TIRANT LO BLANCH

MARÍA JOSÉ AÑÓN ROIG

Catedrática de Filosofía del Derecho
de la Universidad de Valencia

JAVIER DE LUCAS MARTÍN

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

ANA CAÑIZARES LASO

Catedrática de Derecho Civil
de la Universidad de Málaga

VÍCTOR MORENO CATENA

Catedrático de Derecho Procesal
de la Universidad Carlos III de Madrid

JORGE A. CERDIO HERRÁN

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

JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ

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

FRANCISCO MUÑOZ CONDE

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

ANGELIKA NUSSBERGER

Catedrática de Derecho Constitucional
e Internacional en la Universidad
de Colonia (Alemania)
Miembro de la Comisión de Venecia

EDUARDO FERRER MAC-GREGOR POISOT

Juez de la Corte Interamericana
de Derechos Humanos
Investigador del Instituto de
Investigaciones Jurídicas de la UNAM

HÉCTOR OLASOLO ALONSO

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

OWEN FISS

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

LUCIANO PAREJO ALFONSO

Catedrático de Derecho Administrativo
de la Universidad Carlos III de Madrid

JOSÉ ANTONIO GARCÍA-CRUCES GONZÁLEZ

Catedrático de Derecho
Mercantil de la UNED

TOMÁS SALA FRANCO

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

LUIS LÓPEZ GUERRA

Catedrático de Derecho Constitucional
de la Universidad Carlos III de Madrid

IGNACIO SANCHO GARGALLO

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

ÁNGEL M. LÓPEZ Y LÓPEZ

Catedrático de Derecho Civil
de la Universidad de Sevilla

TOMÁS S. VIVES ANTÓN

Catedrático de Derecho Penal
de la Universidad de Valencia

MARTA LORENTE SARIÑENA

Catedrática de Historia del Derecho
de la Universidad Autónoma de Madrid

RUTH ZIMMERLING

Catedrática de Ciencia Política de la
Universidad de Mainz (Alemania)

Procedimiento de selección de originales, ver página web:

www.tirant.net/index.php/editorial/procedimiento-de-seleccion-de-originales

FUNDAMENTOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO

HERNÁN DARÍO VERGARA MESA

Doctor en Derecho de la Universidad de Buenos Aires (Argentina), magíster en Derecho y abogado de la Universidad de Antioquia, especialista en Derecho Administrativo de la Universidad de Medellín. Profesor titular de la Universidad de Antioquia en las áreas de derecho público y derecho laboral e investigador del Grupo Derecho y Sociedad, en la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, donde también se ha desempeñado como decano y vicedecano

tirant lo blanch
Bogotá D.C., 2021

Copyright ® 2021

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

En caso de erratas y actualizaciones, la Editorial Tirant lo Blanch publicará la pertinente corrección en la página web www.tirant.com.

Vergara Mesa, Hernán Darío

Fundamentos de derecho administrativo / Hernán Darío Vergara Mesa. – 1. edición. – Medellín: Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia; Bogotá: Tirant lo Blanch, 2021.

386 páginas. -- (Colección: Manuales).

ISBN 978-84-1378-389-5

1. Derecho administrativo. 2. Administración pública. 3. Separación de poderes. I. Título. II. Serie.

LC-K3400

342-DDC

Catalogación en publicación de la Biblioteca Carlos Gaviria Díaz

© Universidad de Antioquia
© Hernán Darío Vergara Mesa

© TIRANT LO BLANCH
EDITA: TIRANT LO BLANCH
Calle 69A No. 4-88, Bogotá D.C.
Telf.: 4660171
Email: tlb@tirant.com
www.tirant.com
Librería virtual: www.tirant.es
ISBN: 978-84-1378-389-5

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

Responsabilidad Social Corporativa: <http://www.tirant.net/Docs/RSCTirant.pdf>

Índice

CAPÍTULO PRIMERO EL DERECHO ADMINISTRATIVO: CONCEPTO, OBJETO Y CARACTERÍSTICAS

1.	INTRODUCCIÓN	19
2.	CONCEPTO DE DERECHO ADMINISTRATIVO	20
3.	EL DERECHO ADMINISTRATIVO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....	23
4.	CARACTERÍSTICAS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO	31
4.1.	Es una disciplina especial	31
4.2.	Es un derecho reciente	36
4.3.	Es un derecho no codificado.....	37
4.4.	Es un derecho jurisprudencial.....	38
5.	EL OBJETO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO	39
6.	CRITERIOS O METODOLOGÍAS PARA DETERMINAR EL CUMPLIMIENTO DE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA DEL ESTADO	41
6.1.	El criterio orgánico.....	42
6.2.	El criterio jerárquico	44
6.3.	El criterio jurisdiccional	45
6.4.	Criterio residual	46
6.5.	El criterio material.....	47
6.6.	Criterio de las potestades.....	51
6.7.	La utilidad de los criterios	53
7.	EL RASGO DIFERENCIADOR DEL DERECHO ADMINISTRATIVO	58
8.	FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO.....	63
8.1.	La Constitución.....	65
8.2.	Los tratados internacionales	72
8.3.	La ley	77
8.4.	El reglamento	80
8.4.1.	Concepto de reglamento	80
8.4.2.	Clases de reglamentos	88
8.4.3.	Los límites del reglamento	93
8.5.	La jurisprudencia	94
8.6.	Otros actos administrativos.....	99
8.7.	El precedente administrativo	101
8.8.	Corolario sobre las fuentes del derecho	102
9.	CONCLUSIONES.....	105

**CAPÍTULO SEGUNDO
LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA**

1. INTRODUCCIÓN	107
2. LA CENTRALIDAD DEL CONCEPTO DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA PARA EL DERECHO ADMINISTRATIVO	108
3. LOS SUJETOS PÚBLICOS	111
4. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA, RAMA EJECUTIVA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	113
5. LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA COMO ORDEN DE LOS SUJETOS PÚBLICOS COLECTIVOS.....	118
5.1. Los niveles administrativos.....	118
5.2. Los sectores administrativos	121
5.3. Los roles estatales.....	124
6. LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA COMO UN ENTRAMADO DE SUJETOS QUE CUMPLEN LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA.....	131
6.1. Técnicas de transferencia de las funciones administrativas.....	133
6.1.1. La descentralización.....	133
6.1.2. La desconcentración	134
6.1.3. La adscripción	135
6.1.4. La delegación.....	138
6.2. Colofón sobre las técnicas de transferencia de las funciones administrativas.....	141
7. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA.....	143
7.1. Principio de Estado social de derecho	143
7.2. El principio de unidad	144
7.3. El principio de descentralización	147
7.3.1. Descentralización territorial.....	147
7.3.2. La descentralización funcional o por servicios	150
7.3.3. La descentralización por colaboración	155
7.4. El principio de autonomía	157
7.5. El principio del control.....	165
7.5.1. El control administrativo	165
7.5.2. El control jurisdiccional	167
7.5.3. El control disciplinario.....	171
7.5.4. El control fiscal	171
7.5.5. El control ciudadano.....	172
8. CONCLUSIONES.....	173

**CAPÍTULO TERCERO
TEORÍA DEL ACTO ADMINISTRATIVO**

1. INTRODUCCIÓN	175
2. FORMAS DE MANIFESTACIÓN DE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA	176
2.1. Los actos jurídicos.....	177
2.2. Las operaciones administrativas	178

2.3.	Los hechos administrativos.....	180
2.4.	Las omisiones administrativas	181
2.5.	Las vías de hecho	189
3.	TEORÍA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.....	190
3.1.	¿Se puede hablar de una teoría del acto administrativo?.....	190
3.2.	Concepto de acto administrativo.....	194
3.2.1.	Premisas iniciales	195
3.2.2.	El acto administrativo es una <i>declaración</i>	199
3.2.3.	El acto administrativo es una declaración de <i>voluntad</i>	199
3.2.4.	El acto administrativo es emitido por un sujeto que cumple <i>funciones administrativas</i>	207
3.2.5.	El acto administrativo es una declaración que produce efectos jurídicos.....	208
3.2.6.	La producción de efectos jurídico recae en situaciones jurídicas....	209
3.2.7.	¿Por qué la unilateralidad no puede ser asumida como un rasgo característico de <i>todos</i> los actos administrativos?	215
3.3.	Elementos del acto administrativo	218
3.3.1.	El elemento subjetivo o sobre quién emite el acto administrativo..	219
3.3.2.	El elemento objetivo o sobre qué se decide en el acto administrativo .	228
3.3.3.	El elemento causal o por qué se emite el acto administrativo	234
3.3.4.	El elemento finalista o para qué se emite el acto administrativo	238
3.3.5.	El elemento formal o cómo se adoptan los actos administrativos..	240
3.4.	Atributos del acto administrativo	254
3.4.1.	La presunción de validez.....	254
3.4.2.	La obligatoriedad.....	255
3.4.3.	La ejecutoriedad	256
3.5.	Clasificación básica de los actos administrativos	256
3.5.1.	Por su contenido	257
3.5.2.	Por el tipo de facultades que se atribuyen a la autoridad administrativa.....	258
3.5.3.	Según la participación que tengan en el procedimiento administrativo.....	264
4.	CONCLUSIONES.....	265

CAPÍTULO CUARTO EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

1.	INTRODUCCIÓN	267
2.	NOCIÓN DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO	268
3.	IMPORTANCIA DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DENTRO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO	268
4.	EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COLOMBIANO Y SUS CARACTERÍSTICAS	271
4.1.	Es la regla general para el cumplimiento de la función administrativa	272
4.2.	Tiene reserva legal	274
4.3.	Se estructura sobre la base de procedimientos administrativos generales y procedimientos administrativos especiales	277
4.4.	La centralidad del CPACA	278

4.5. Estructura del CPACA	279
4.6. Principios del procedimiento administrativo.....	281
4.6.1. Principio del debido proceso	283
4.6.2. El principio de igualdad.....	285
4.6.3. El principio de imparcialidad	286
4.6.4. Principios de buena fe y moralidad	286
4.6.5. Principio de participación	287
4.6.6. Principio de responsabilidad	288
4.6.7. Principio de transparencia.....	289
4.6.8. Principio de publicidad	289
4.6.9. Principio de coordinación	290
4.6.10. Principio de eficacia	291
4.6.11. Principio de economía.....	292
4.6.12. Principio de celeridad.....	292
5. ESTRUCTURA DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL COLOMBIANO	293
5.1. Etapa integrativa o de elaboración	294
5.1.1. Modalidades de iniciación del procedimiento administrativo.....	295
5.1.1.1. En ejercicio del derecho de petición.....	295
5.1.1.2. En cumplimiento de un deber legal.....	309
5.1.1.3. De oficio	310
5.1.2. Formalidades y trámites.....	311
5.1.2.1. Definición de las competencias	312
5.1.2.2. Práctica de pruebas	313
5.1.2.3. Conceptos y alegaciones.....	315
5.1.3. Decisiones	315
5.1.3.1. Decisiones expresas	316
5.1.3.2. Decisiones presuntas o silencio administrativo	317
5.1.4. Existencia y validez de los actos administrativos.....	325
5.2. Procedimientos de publicidad	327
5.2.1. La publicación	328
5.2.2. La notificación	329
5.2.2.1. Notificación personal	329
5.2.2.2. Notificación por aviso	331
5.2.3. La comunicación.....	332
5.3. Etapa impugnativa	333
5.3.1. Procedibilidad.....	333
5.3.2. Finalidad.....	334
5.3.3. Recursos	335
5.3.3.1. Recurso de reposición	336
5.3.3.2. Recurso de apelación.....	336
5.3.3.3. Recurso de queja.....	338
5.3.4. Requisitos de los recursos	339
5.3.5. El debido agotamiento de la “vía gubernativa”	342
5.3.6. Efecto de los recursos.....	343
5.3.7. Decisión de los recursos	344
6. FIRMEZA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.....	349
7. PÉRDIDA DE FUERZA EJECUTORIA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS	351
8. EXTINCIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS	354

8.1.	La nulidad.....	354
8.2.	La revocación directa	356
8.2.1.	Concepto de revocación directa	356
8.2.2.	Elemento subjetivo de la revocación directa.....	358
8.2.3.	Causas de la revocación directa	359
8.2.4.	Objeto del acto de revocación directa	363
8.2.5.	La finalidad del acto de revocación directa	366
8.2.6.	La base formal de la revocación directa	366
8.2.7.	Efectos de la revocación directa	367
8.2.8.	La revocación directa y la llamada “vía gubernativa”	368
9.	PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, “AGOTAMIENTO DE LA VÍA GUBERNATIVA” Y ACCESO A LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA.....	368
10.	CONCLUSIONES.....	370
	BIBLIOGRAFÍA GENERAL	373

Abreviaturas

CPC:	Constitución Política de Colombia.
CPACA:	Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo de Colombia, Ley 1437 de 2011.
CCA:	Código Contencioso Administrativo de Colombia, Decreto Ley 01 de 1984 (derogado).
CGD:	Código General Disciplinario de Colombia, Ley 1952 de 2019, vigente a partir del 1 de julio de 2021.
Sentencia C:	Sentencia de constitucionalidad emitida por la Corte Constitucional de Colombia.
Sentencia T:	Sentencia de tutela emitida por la Corte Constitucional de Colombia.
Sentencia su:	Sentencia de unificación de tutela emitida por la Corte Constitucional de Colombia.

Presentación

Cuando en el año 2010 la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia tomó la decisión de reformar el plan de estudios de su programa de Derecho, bajo coordenadas novedosas como la flexibilidad curricular y la autonomía de los estudiantes, además basándose en un sistema crédito legalmente impuesto que suponía un menor número de horas de docencia directa, el proceso de formación básica en las diferentes áreas jurídicas no podía ser el mismo. Muchos temas debían abordarse, todos fundamentales, pero con menor tiempo en el aula.

Esa realidad suponía, y aún supone, un reto para profesores y estudiantes. Para los primeros, en términos de reorganizar los temas en perspectiva de ejes de formación, establecer prioridades y maximizar los medios pedagógicos y didácticos otrora secundarios con respecto al método expositivo; y para los segundos, correspondía tomarse en serio el principio de autonomía en que se sustenta el nuevo pénsum, bajo la idea de que el proceso de formación es necesario para el ejercicio libre y responsable de la crítica, y también para generar la capacidad de tomar decisiones y de elegir libremente la educación personal, que es producto en buena parte de un aprendizaje práctico que el estudiante va obteniendo paulatinamente mediante su propia experiencia¹.

Pues bien, luego de algunas discusiones con otros profesores de derecho administrativo y de reflexiones personales efectuadas en los últimos años, a propósito de mi intervención en las sesiones del Comité de Carrera del Programa de Derecho, pude llegar a la conclusión de que existen cuatro aspectos esenciales para la formación básica de los estudiantes en derecho administrativo. Esos cuatro aspectos son los relativos a 1) los temas introductorios que se refieren al derecho administrativo como disciplina especial cuyo objeto es la función administrativa, con sus principios, objetos, fuentes, medios, finalidades y sujetos especiales que ameritan una regulación positiva igualmente especial; 2) la organización administrativa, que un gran sector de la doctrina estima como el verdadero objeto del derecho administrativo; 3) la teoría del acto administrativo, como medio por excelencia de manifestación de la función administrativa, y 4) el procedimiento administrativo, en cuanto herramienta de enlace de la organización administra-

¹ Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Proyecto educativo del programa de pregrado de Derecho, documento, Medellín, Universidad de Antioquia, 2016, pp. 20 y 26.

tiva —ampliamente considerada— con el ciudadano-administrado, punto de llegada de las controversias gubernativas y punto de partida del proceso contencioso administrativo.

Es de los cuatro temas citados que se ocupa el presente texto, en el mismo orden, procurando, por un lado, ofrecer su componente conceptual básico con la idea adaptativa al ordenamiento positivo colombiano, y, por el otro, visualizar su operatividad práctica desde las perspectivas sustancial y procedimental. Este libro ha sido pensado, pues, para quienes tienen la labor de introducir a los estudiantes en el derecho administrativo y también para aquellos que, aun sin tener interés académico o profesional en esta disciplina, puedan encontrar aquí los rudimentos de la misma, los cuales, inevitablemente, serán requeridos por su condición de ciudadanos en una sociedad en la que normalmente se comportan, o se les trata, como administrados.

Al final de cada capítulo se presentan unas conclusiones. El sentido de las mismas es doble: por un lado, recapitular las ideas centrales de la temática abordada, a fin de que el lector retenga lo que el autor considera lo más “básico” de los fundamentos del derecho administrativo, y, por el otro, plantear algunos problemas o puntos de reflexión en relación con dicha temática, de modo tal que, en el curso de la formación o la investigación, puedan ser explorados con diferentes enfoques y objetivos académicos.

Introducción

El derecho administrativo se ocupa de la función administrativa del Estado. Su enfoque y el sentido de administración al que se refiere serán revisados particularmente en el capítulo primero, esto porque, a diferencia de las demás funciones estatales, el concepto es usado también en el ámbito privado, no está monopolizado por los órganos públicos y, por si fuera poco, incorpora una variedad de formas y manifestaciones difíciles de aprehender sistemáticamente¹.

Con todo, sin embargo, la citada función es la consecuencia lógica de un Estado, que se da una Constitución. Esta organiza el ejercicio y control del poder público y consagra los derechos y garantías de los asociados. La legislación complementa dicha tarea y los jueces garantizan el acatamiento de todos estos postulados, por lo regular en los casos concretos. De ahí en adelante toda la acción del Estado se desenvuelve en la administración que, como se dijo, es el objeto de estudio del derecho administrativo. Por eso tienen razón quienes afirman que esta disciplina jurídica no es más que un “derecho constitucional concretizado”².

De la función de administrar depende la materialización de los derechos y la efectividad de los deberes estatales³. En ella logran concreción los mandatos de la Constitución, que para tales efectos se traducen en cometidos estatales, esto es, en responsabilidades, funciones, tareas y competencias a cargo de las autoridades, que bien pueden manifestarse a través de actuaciones jurídicas o prácticas.

Cada una de las instituciones básicas del derecho administrativo, bien se trate de los órganos, de los actos jurídicos o de los procedimientos, está justificada por la citada vinculación constitucional. Por eso este libro las presenta bajo el hilo conductor del cometido estatal y de la realización práctica que este tiene.

¹ Forsthoff inicia su obra mostrando como rasgo peculiar de la administración el hecho de que se deja describir mas no definir. Ver: Forsthoff, Ernst, *Tratado de derecho administrativo*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1958, p. 11.

² Expresión de Werner, Fritz, citado por Schmidt-Assmann, Eberhard, *Teoría general del derecho administrativo como sistema*, Barcelona, Marcial Pons, 2003, p. 15.

³ Cassese afirma incluso que “[...] del derecho administrativo dependen, en concreto, derechos y deberes, por lo que una circular administrativa puede resultar más importante que una solemne declaración constitucional”. En: Cassese, Sabino, *Derecho administrativo: historia y futuro*, Madrid, Derecho Global, INAP, 2014, p. 16.

Como se verá en el capítulo primero, la función administrativa asume diferentes perfiles, todos intencionados hacia la realización práctica de los mandatos constitucionales. El capítulo segundo pondrá a los órganos administrativos como el primer y necesario eslabón para lograr ese propósito, mientras que los capítulos tercero y cuarto presentarán el modo como actúan tales órganos en procura de dicho objetivo, en virtud de actuaciones y procedimientos administrativos.

El derecho administrativo, entonces, no puede ser observado como una disciplina jurídica y científica diferenciada del derecho constitucional. Es su natural continuación. Ese es quizás el llamado de atención para quien explora por primera vez este campo del derecho, o para quien simplemente desea entender la razón por la que, en un país como Colombia, debe hablarse de un derecho diferenciado del común cuando se trata de regular las relaciones jurídicas estatales.

La exorbitancia que usualmente acompaña el cumplimiento de la función administrativa tiene su fundamento en los intereses generales que proclama la Constitución.

Las mayores restricciones a la realización de ciertas actividades por parte de las autoridades la tienen, además, en la garantía de los derechos de las personas. Esos son postulados constitucionales, punto de partida, sin más, del derecho administrativo.

Capítulo primero

El derecho administrativo: concepto, objeto y características

1. INTRODUCCIÓN

El presente capítulo involucra muchos temas. Sin embargo, todo ellos tienen en común la caracterización del derecho administrativo como disciplina jurídica especial, diferenciable de otras ramas que comprenden el que será llamado en este texto “derecho común”. Por ser un régimen especial, su aplicación en el tráfico jurídico no es comparable con la del derecho civil, el derecho comercial o el derecho laboral, aunque su uso puede incrementarse exponencialmente según la presencia de sujetos públicos, de potestades estatales y de actividades de interés general, lo que plantea un universo jurídico paralelo al de aquellos, sometido a sus propias reglas.

Cuando se habla de paralelismo normativo, se alude al hecho de que las normas de derecho administrativo se ocupan de regular asuntos similares a los del derecho común, como los relativos a la contratación, la responsabilidad, las relaciones laborales, la organización, el patrimonio y el juzgamiento procesal, entre otros; y por eso, más que en cualquier otro campo jurídico, es muy importante la pregunta por la regla de derecho que es aplicable en cada caso.

¿Qué es el derecho administrativo y cuándo es aplicable a una relación jurídica? Es esta la pregunta relevante que orientará el desarrollo del capítulo. En torno a ella se indagará sobre la existencia y necesidad histórica de una disciplina tal; sobre su objeto y metodologías de reconocimiento y aplicación; sobre sus rasgos diferenciadores, y sobre las fuentes del derecho comunes y específicas que la fundamentan.

En virtud de lo anterior, en esta primera parte, el lector podrá reconocer la razón y las consecuencias de que la plataforma (principialística) del derecho administrativo sea la desigualdad jurídica y la limitación de la voluntad a través de la legalidad administrativa, a diferencia de la plataforma del derecho común, que es la igualdad jurídica y la autonomía de la voluntad, y de que eso por sí mismo marca grandes diferencias en el tratamiento de las relaciones jurídicas.

2. CONCEPTO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

El derecho administrativo puede ser definido como un conjunto normativo regulatorio de la administración del Estado. La simplicidad que involucra esta noción apoya el esclarecimiento del contenido, alcances y objeto de esta especial rama del derecho, que se inscribe propiamente en el derecho público.

Por un lado, decir que es un conjunto normativo pone de presente el carácter deóntico de esta disciplina, esto es, su pretensión de regular conductas de los sujetos que intervienen en la administración del Estado, en términos de ordenarlas, prohibirlas o permitirlas, a través de estructuras normativas que pueden ser calificadas como reglas o principios.

En ese carácter justamente radica la diferencia entre el derecho administrativo y otras disciplinas teóricas que abordan la administración como objeto de estudio, pues le interesan, más que los procedimientos y metodologías propias de la administración, las reglas que positivamente condicionan el ejercicio de esa acción y que pueden hacerse exigibles o tener consecuencias jurídicas con referencia a órdenes jurídicos concretos, como el colombiano.

Por supuesto que el derecho administrativo se nutre de los aportes de otras disciplinas, como las ciencias de la administración, toda vez que dentro de sus objetivos se encuentra la eficacia, es decir, la capacidad de los sujetos que administran el Estado de lograr objetivos de satisfacción de los intereses generales, punto en el cual se hacen indispensables los principios de la buena administración. De otro lado, ese ordenamiento regula la acción administrativa del Estado. Uno de los aspectos que hay que determinar es si la administración de la que se ocupa el derecho administrativo tiene contenido orgánico o material; es decir, si le interesan los sujetos que administran o, por el contrario, todo aquello que implique la acción de administrar los asuntos del Estado al margen del sujeto que la realiza. Las diferencias en este sentido son notables, como luego se advertirá.

En relación con lo anterior, por supuesto que el problema de la administración para el derecho administrativo se enmarca en los contornos del derecho público. Por eso se habla, no de una administración cualquiera, sino de una administración pública¹. Decir que es una de estas supone el uso de

¹ Ubicar la administración pública como el problema a resolver por parte del derecho administrativo no asegura, sin embargo, mayor claridad. El concepto de administración pública es altamente controvertido en el plano doctrinario, como lo demuestra