

MAESTRÍA
EN DERECHO
ADMINISTRATIVO

10 AÑOS

EL DERECHO ADMINISTRATIVO

EN LOS ALBORES DEL SIGLO XXI

MANUEL ALBERTO RESTREPO MEDINA
EDITOR ACADÉMICO



Universidad del Rosario
Facultad de Jurisprudencia



El derecho administrativo en los albores del siglo XXI

El derecho administrativo en los albores del siglo XXI

Manuel Alberto Restrepo Medina
—*Editor académico*—



COLECCIÓN TEXTOS DE JURISPRUDENCIA
CONMEMORACIÓN DE LOS 10 AÑOS DE LA MAESTRÍA
EN DERECHO ADMINISTRATIVO

© 2007 Editorial Universidad del Rosario
© 2007 Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario,
Facultad de Jurisprudencia
© 2007 Manuel Alberto Restrepo Medina, Juan Jorge Almonacid Sierra,
Rocío Mercedes Araújo Oñate, Juan Pablo Cárdenas Mejía, Óscar José Dueñas Ruiz,
José Gregorio Hernández Galindo, Miguel Alejandro Malagón Pinzón,
Alejandro Martínez Caballero, Fernando Mayorga García, Carlos Mario Molina Betancur,
Carlos Naranjo Flórez, Juan Camilo Restrepo Salazar, Libardo Rodríguez Rodríguez,
Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, Carlos Ariel Sánchez Torres, Adolfo Triana Antorveza,
Diego Younes Moreno
© 2007 Alejandro Venegas Franco, por la presentación

ISBN: 978-958-8298-82-5

Primera edición: Bogotá, D.C., septiembre de 2007
Coordinación editorial: Editorial Universidad del Rosario
Corrección de estilo: Gustavo Patiño Díaz
Diagramación: Margoth C. de Olivos
Diseño de cubierta: Esteban Ucrós
Impresión: Cargraphics
Editorial Universidad del Rosario
Calle 13 N° 5-83 Tels.: 336 6582/83, 243 2380
editorial@urosario.edu.co

Todos los derechos reservados.
Esta obra no puede ser reproducida sin el permiso previo escrito
de la Editorial Universidad del Rosario.

RESTREPO MEDINA, Manuel Alberto
-editor-

El derecho administrativo en los albores del siglo XXI / Editor Manuel Alberto Restrepo.—
Facultad de Jurisprudencia. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, 2007.
736 p.—(Colección Textos de Jurisprudencia).

ISBN: 978-958-8298-82-5

Derecho administrativo / Administración pública / Administración pública – Historia
– Colombia / Servicios públicos – Historia – Colombia / Servicios públicos – Legislación /
Contratos públicos / Derecho constitucional / Derechos humanos / I. Título / II. Serie.

342.6861 SCDD 20

Impreso y hecho en Colombia
Printed and made in Colombia

CONTENIDO

Presentación	10
Alejandro Venegas Franco	

Introducción.....	12
Manuel Alberto Restrepo Medina	

Tendencias contemporáneas del derecho administrativo

Humanismo, estructuras jurídicas y sociedad tecnológica	18
Carlos Ariel Sánchez Torres	

La respuesta del derecho administrativo a las transformaciones recientes del Estado social de derecho	37
Manuel Alberto Restrepo Medina	

Estructura de la administración pública

Los ejes del cambio constitucional en la estructura del Estado colombiano	57
Alejandro Martínez Caballero	

La reforma administrativa de 1998.....	73
Libardo Rodríguez Rodríguez	

Las transformaciones de la administración pública en la última década	106
Diego Younes Moreno	

Principales manifestaciones de la actividad administrativa

La ciencia de la policía y el proceso de civilización de indígenas.....	131
Miguel Alejandro Malagón Pinzón	
Antecedentes y marco constitucional de la función legislativa, reglamentaria y regulatoria de los servicios públicos domiciliarios en Colombia.....	148
Rocío Mercedes Araújo Oñate	
La jurisprudencia constitucional de los servicios públicos domiciliarios	206
Carlos Mario Molina Betancur	
El papel central de los usuarios en el derecho energético	240
Jaime Rodríguez-Arana Muñoz	

Contratación estatal

La contratación estatal en el régimen interno.....	295
Carlos Naranjo Flórez	
La evolución del arbitraje en materia estatal	359
Juan Pablo Cárdenas Mejía	

Derecho administrativo económico

La propiedad en el Estado social de derecho colombiano.....	446
Juan Jorge Almonacid Sierra	
Propiedad, conflicto y Constitución.....	499
Adolfo Triana Antorveza	

El endeudamiento público y las leyes de responsabilidad fiscal. Análisis de las leyes 617 de 2000 y 559 y 549 de 1999.....	545
Juan Camilo Restrepo Salazar	

Otras contribuciones

Hermenéutica Jurídica de segundo nivel en Colombia.....	582
Óscar José Dueñas Ruiz	
Anverso y reverso sobre la protección constitucional de los derechos	598
José Gregorio Hernández Galindo	
La construcción de la organización electoral en una época de cambios en la vida colombiana. El Gran Consejo Electoral entre 1930 y 1948.....	625
Fernando Mayorga García	

Presentación

Alejandro Venegas Franco*

Con la publicación de esta obra colectiva, realizada por prestigiosos docentes de la Maestría en Derecho Administrativo de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario, conmemoramos el décimo aniversario de permanente actividad académica de este programa de posgrado, que vino a complementar la oferta de las especializaciones y a contribuir al cumplimiento de nuestros objetivos institucionales.

En efecto, la formación de los estudiantes que participan en el programa está orientada a la adquisición de destrezas y habilidades en el campo de la investigación científica, y con ese propósito dos de las principales actividades de los grupos de investigación de la Facultad han sido colaborar con la realización de los seminarios que conforman el plan de estudios y dirigir los trabajos de investigación conducentes a la obtención del título de magíster en derecho administrativo.

Desde su apertura, la Maestría se ha posicionado en el medio académico como un programa de alta calidad, y ello ha permitido su fortalecimiento; por eso hoy cuenta con una periodicidad semestral en el ingreso y dos modalidades de horario, para facilitar la participación de los estudiantes venidos de fuera de la ciudad capital.

En ese orden de ideas, en estos diez años se han abierto trece cohortes, de las cuales nueve ya tienen el carácter de promociones de egresados. De éstos, catorce ya han obtenido su título de la Maestría y cuatro más han aprobado sus trabajos de investigación y se encuentran cumpliendo otros requisitos de grado. Varios de los graduados hoy son profesores de carrera académica de la Facultad o regentan diversas cátedras en el pregrado y en las especializaciones.

La producción académica de los estudiantes y egresados de la Maestría se ha venido socializando por medio de la publicación de artículos y libros derivados de sus investigaciones. En ese sentido, la *Revista Estudios Socio*

* Decano de la Facultad de Jurisprudencia.

Jurídicos, órgano de difusión de la producción académica de la Facultad de Jurisprudencia, con reconocimiento oficial por parte de Colciencias, tiene un espacio reservado para los avances de las investigaciones de los estudiantes del programa por medio de la publicación de artículos de revisión bibliográfica y de reflexión crítica, y dentro de la colección 'Textos de Jurisprudencia', de nuestro sello editorial, se ha creado una serie denominada 'Maestría', en la cual se han venido publicando como libros las tesis de grado calificadas como meritorias por sus jurados.

La consolidación de la Maestría en Derecho Administrativo no habría sido posible sin la contribución de quienes han ejercido su dirección y sin el empeño y empuje de quienes han tenido a cargo su coordinación académica. Así, la primera ha estado, en orden cronológico, en manos de los destacados juristas William Zambrano Cetina, Adelaida Ángel Zea, Jaime Vidal Perdomo y Carlos Ariel Sánchez Torres, mientras que de la segunda han sido titulares los abogados rosaristas Carlos Andrés Tarquino Buitrago, Liliana Lizarazo Rodríguez, Myriam Salcedo Castro, Tatiana Oñate Acosta y Manuel Alberto Restrepo Medina.

Con la publicación de esta obra, además de su propósito conmemorativo del décimo aniversario de la Maestría en Derecho Administrativo, le damos alcance a uno de nuestros objetivos estratégicos, consistente en la divulgación y socialización de la producción académica de nuestros profesores y egresados, concretando nuestro lema institucional de ser una universidad de docencia que hace investigación.

Introducción

Manuel Alberto Restrepo Medina*

El cumplimiento del décimo aniversario de la Maestría en Derecho Administrativo de la Universidad del Rosario llevó a sus autoridades académicas a considerar esta efeméride motivo suficiente para convocar a quienes durante esta década se han desempeñado como sus docentes con el fin de conformar un texto de creación colectiva que reflejara desde sus perspectivas los cambios sufridos por la disciplina en este último decenio.

Este llamado fue atendido por diecisiete prestigiosos catedráticos nacionales y extranjeros, quienes, a partir de los contenidos impartidos en sus asignaturas, elaboraron otros tantos artículos que corresponden a las siguientes temáticas: tendencias contemporáneas del derecho administrativo, estructura de la administración pública, principales manifestaciones de la actividad administrativa, contratación estatal y derecho administrativo económico.

En el acápite de tendencias contemporáneas del derecho administrativo, Carlos Ariel Sánchez Torres, actual director de la Maestría y profesor del Seminario de Acto Administrativo, presenta un escrito titulado “Humanismo, estructuras jurídicas y sociedad tecnológica”, en el cual analiza el impacto del desarrollo tecnológico en aspectos sociales y culturales y el papel que cumple el derecho de las nuevas tecnologías, teniendo en cuenta el cambio que se produce a propósito de esta evolución en las relaciones entre los ciudadanos y la Administración Pública.

Así mismo, Manuel Alberto Restrepo Medina, profesor del Seminario de Grandes Tendencias del Derecho Administrativo y primer graduando del programa, escribe un artículo bajo el título “La respuesta del derecho administrativo a las transformaciones recientes del Estado social de derecho”, en el cual explica la manera en que los contenidos del derecho administrativo se han tenido que adaptar al modelo de Estado vigente, que de prestador de

* Director de Estudios de la Maestría en Derecho Administrativo y editor académico de la obra.

servicios se ha convertido en garante de su prestación, adaptación que ha sido determinada, por una parte, por la reducción del tamaño del aparato público y la desregulación de sus actividades, y por otra, por la búsqueda de mecanismos que le den mayor gobernabilidad y legitimidad a la Administración.

En materia de estructura de la administración pública, el ex magistrado de la Corte Constitucional Alejandro Martínez Caballero escribe “Los ejes del cambio constitucional en la estructura del Estado colombiano”, cuyo principal argumento discurre alrededor de la trascendencia de los cambios dogmáticos que ocurrieron con la entrada en vigencia de la Constitución de 1991 y su influencia en el diario vivir del ciudadano del común, de manera que más que un cambio operativo en la estructura estatal, las transformaciones que ha sufrido la estructura del Estado colombiano en sus últimos diez años están subordinadas a que el Estado, a través de sus órganos, propenda por que las autoridades cumplan funciones esencialmente inherentes a las ideas de justicia y equidad social.

Por su parte, el ex magistrado del Consejo de Estado Libardo Rodríguez Rodríguez diserta sobre “La reforma administrativa de 1998”, texto en el que explica los alcances jurídicos de la Ley 489 de 1998, que contiene, en palabras del autor, una verdadera reforma administrativa de tipo sustancial, en la medida en que tuvo por finalidad ajustar las estructuras de la administración pública a la realidad y a las necesidades cambiantes que ella debe satisfacer, expresadas en los mandatos contenidos en la Constitución de 1991.

Por último, en este apartado sobre la estructura, el ex-ministro y exconsejero de Estado y profesor de la asignatura de función pública, Diego Younes Moreno, se refiere a “Las transformaciones de la administración pública en la última década”, contribución que hace un recorrido histórico por las más significativas reformas normativas efectuadas a la organización de la rama ejecutiva del poder público en el nivel nacional, para detenerse en una valoración crítica de las implicaciones de la aplicación del llamado Programa de Renovación de la Administración Pública, derivado de la Ley 790 de 2002.

El poder de policía y los servicios públicos domiciliarios constituyen el objeto de las contribuciones sobre las principales manifestaciones de la actividad de la Administración.

En ese orden de ideas, el egresado de la Maestría y profesor de la asignatura Fundamentos Históricos del Derecho Administrativo, Miguel Alejandro Malagón Pinzón, busca demostrar a través de su artículo “La ciencia de la policía y el proceso de civilización de indígenas” que las raíces del derecho administrativo nacional son anteriores a las revoluciones liberales y que ellas se hundan en el pasado colonial, cuya expresión más clara es la ciencia de la policía, concepto que surge en el siglo XV y que subsiste en el ordenamiento administrativo hasta hoy en día.

En materia de servicios públicos domiciliarios, la también egresada del programa y catedrática de la asignatura Regulación de Servicios Públicos en Colombia, Rocío Mercedes Araújo Oñate, presenta un panorama sobre la asignación de las competencias normativas en esta materia, con su escrito “Antecedentes y marco constitucional de la función legislativa, reglamentaria y regulatoria de los servicios públicos domiciliarios en Colombia”, a la par que el investigador Carlos Mario Molina Betancur en el artículo “La jurisprudencia constitucional de los servicios públicos domiciliarios” explica la concreción dada por la Corte Constitucional en sus decisiones a la estrecha relación entre la empresa y los servicios públicos, de tal forma que la intervención del Estado en la economía sólo es concebible para garantizar el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos, en especial por medio de una prestación eficiente y oportuna de los servicios públicos domiciliarios.

Por su parte, Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, catedrático de la Universidad de La Coruña, en su escrito “El papel central de los usuarios en el derecho energético”, resalta las transformaciones recientes del derecho administrativo impulsadas por el carácter central de la persona, en la medida en que la competencia facilita que los usuarios reciban mejores servicios a mejores precios, de manera que a través de la protección real de los usuarios y su consideración en el sistema de los servicios de interés general, se está haciendo posible que el derecho fundamental que proclama la Constitución Europea al buen gobierno y a la buena administración sea una realidad en materia de servicios públicos.

En cuanto a la contratación estatal, el profesor de la materia, Carlos Naranjo Flórez, en su artículo “La contratación estatal en el régimen interno”, expone la coexistencia de diversos regímenes de contratación pública en

Colombia, a pesar de la pretensión normativa de la existencia de un único estatuto sobre la materia para todas las entidades estatales.

Por su parte, el catedrático de la asignatura Arbitraje, Juan Pablo Cárdenas Mejía, colabora con el escrito “La evolución del arbitraje en materia estatal”, en el cual, como su nombre lo indica, muestra el desarrollo que ha tenido ese mecanismo de resolución de conflictos aplicado a la contratación estatal, tomando en consideración la jurisprudencia desarrollada por el Consejo de Estado a partir de los límites fijados por la jurisprudencia constitucional.

No podrían estar ausentes de las reflexiones sobre las más recientes transformaciones del derecho administrativo contribuciones atinentes al derecho administrativo económico.

En ese campo, Juan Jorge Almonacid Sierra, profesor de Regulación del Derecho de Propiedad, escribe “La propiedad en el Estado social de derecho colombiano”, donde explica algunas de las transformaciones que ha tenido la propiedad a lo largo de la historia, con el fin de que sirvan de contexto para entender en mejor forma la noción de propiedad prevista en el Estado Social de Derecho Colombiano.

También sobre el derecho de propiedad, Adolfo Triana Antorveza, en su artículo “Propiedad, conflicto y Constitución”, expone la discusión histórica sobre la validez, pertinencia y efectos sociales del derecho de propiedad privada, y el reflejo de ésta en la regulación constitucional colombiana, en la cual se promueve la adjudicación de la propiedad rural, en beneficio del campesinado pobre, de las comunidades indígenas y de la población afrocolombiana, a la par que se ratifica el derecho de propiedad sobre los medios fundamentales de la producción, adecuando la sociedad y la economía tanto a la globalización y al liberalismo económico como a los derechos económicos y sociales y de tercera generación.

Finalmente, en cuanto al derecho administrativo económico, Juan Camilo Restrepo Salazar, ex ministro de Hacienda y profesor de la asignatura Intervención Fiscal en la Economía, en su escrito “El endeudamiento público y las leyes de responsabilidad fiscal”, efectúa un análisis de las leyes 549, 559 y 617, con el fin de revisar los rasgos generales de las principales leyes que en los últimos años se han ocupado de nuestro país del tema del endeudamiento público —tanto en las entidades territoriales como en el Gobierno Central—, para tratar de responder, por

medio del análisis de dichas normas, la siguiente pregunta: ¿puede hablarse de la existencia de un patrón normativo en la legislación colombiana a través del cual se esté bosquejando un conjunto de criterios coherentes tendientes a asegurar la sostenibilidad de la deuda pública?

El libro se complementa con otras contribuciones de profesores del programa relativas a temas propios de sus disciplinas y que se proyectan sobre los contenidos propios tanto del plan de estudios de la Maestría como del objeto de estudio del derecho administrativo.

Así, el profesor de Hermenéutica Jurídica, Óscar José Dueñas Ruiz, en un escrito propio de la temática de la asignatura a su cargo, escribe sobre “Hermenéutica jurídica de segundo nivel en Colombia”, artículo en el cual rinde un homenaje al jurista colombiano Francisco Tafur Morales, quien en su obra *La nueva jurisprudencia de la Corte* se convierte en precursor de la hermenéutica colombiana, al ocuparse no de las fuentes normativas, como hasta entonces se estilaba en la doctrina, sino de la interpretación que de éstas efectuaron los jueces de la Corte de 1935.

Por su parte, el ex magistrado de la Corte Constitucional José Gregorio Hernández Galindo, en su escrito “Anverso y reverso sobre la protección constitucional de los derechos”, determina el ámbito del amparo establecido a éstos en la Carta Política, teniendo en cuenta el efecto que para la definición de su cobertura tiene el llamado bloque de constitucionalidad, pero, a la vez, reconociendo el carácter relativo de esa protección en función del equilibrio que debe hacerse para garantizar la protección de los distintos derechos que entran en relación y, muchas veces, en tensión.

Finalmente, el profesor de Metodología de la Investigación, Fernando Mayorga García, contribuye a esta obra con el artículo titulado “La construcción de la Organización Electoral en una época de cambios en la vida colombiana. El Gran Consejo Electoral entre 1930 y 1948”, escrito en el cual pueden verse las dificultades que afrontó Colombia en la construcción de una organización electoral que respondiera a los cambios que el país y el mundo estaban sufriendo a finales de la década de los treinta, cuyas vicisitudes parecían haber sido superadas en 1948, y cuya reconstrucción cobra actualidad por los peligros que el autor advierte que puedan volver a generarse con la adopción en el año 2003 de la vieja fórmula de la elección de la Organización Electoral por el Congreso.

BAJO EL EPÍGRAFE "El derecho administrativo en los albores del siglo XXI", la Maestría en Derecho Administrativo de la Universidad del Rosario ha compilado en esta obra los aportes académicos de sus docentes, como conmemoración de los diez primeros años de funcionamiento ininterrumpido del programa.

Estas contribuciones han sido elaboradas a partir de los contenidos impartidos en sus asignaturas por los autores y las mismas corresponden a las siguientes temáticas: tendencias contemporáneas del derecho administrativo, estructura de la administración pública, principales manifestaciones de la actividad administrativa, contratación estatal y derecho administrativo económico.

