

Estudio de las clases, técnicas y formas de intervención administrativa. una aproximación conceptual

Study of the classes, techniques and forms of administrative intervention. a conceptual approach

Nicolás Enrique Guzmán Cartagena¹

Resumen

La administración desde el texto constitucional de 1886 hasta la presente y según la tesis del derecho francés ha encaminado su estrategia en fortalecer los espacios en los que interactúa con los ciudadanos, de manera que unos de sus fines principales sea la satisfacción mayor de aquellos que de una u otra forma integran el Estado colombiano. En ese sentido, el presente artículo busca presentar unas pautas básicas para comprender el concepto de intervención administrativa y sobre todo cuál es el papel que desempeña.

Palabras clave

Constitución Política de Colombia, Corte Constitucional, Derecho Administrativo, intervención administrativa, contratación estatal.

Abstract

¹ Magíster en Derecho Público, Especialista en Derecho Constitucional (Universidad del Norte). Abogado (Universidad Cooperativa de Colombia). Diplomado en: Derechos Humanos; Políticas Públicas; Contratación Estatal y Marketing Político. Docente universitario. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2050-8544> Correo: nicolasgc1948@gmail.com

From the constitutional text of 1886 to the present and according to the thesis of French law, the administration has directed its strategy to strengthen the spaces in which it interacts with citizens, so that one of its main purposes is the greater satisfaction of those who in one way or another make up the Colombian State. In this sense, this article seeks to present some basic guidelines to understand the concept of administrative intervention and, above all, the role it plays.

Keywords

Administrative intervention, Political Constitution of Colombia, government contracting, Administrative Law.

Introducción

La intervención administrativa en medio ambiente, urbanismo y ordenación territorial son aquellos elementos con los cuales se cuenta para la buena, óptima y coordinada planificación tanto de las ciudades como de la misma sociedad mediante leyes, normas, decretos y actos administrativos que componen nuestro ordenamiento jurídico, en primera medida reside sobre el Presidente de la República quien actúa como suprema autoridad administrativa, facultad y distinción que le otorga la Constitución Política de Colombia en los artículos 115 y 189-4 bajo los siguientes términos “el presidente de la república es el jefe del Estado, jefe de gobierno y suprema autoridad administrativa”.

Dentro de la corriente constitucional, vemos como es el Título VII; Capítulo I que le asigna desde su artículo 188 al 197 funciones específicas como autoridad, en ese orden “*superpoderoso*” del Jefe de Estado, lo mismo sucede con los alcaldes y los gobernadores, los cuales mediante facultades similares, también se les otorgan determinadas competencias como supremas autoridades administrativas bajo el principio de autonomía territorial, establecido en el artículo 287 superior definiendo su naturaleza, ampliando lo anteriormente dicho, mediante el ejercicio de funciones

de policía administrativa al pie de la letra (artículos 303 y 315-2 C.P² dentro del marco jurídico y bloque de constitucionalidad.

Así las cosas, aparecen definiciones sobre los distintos ámbitos de participación de la administración, dentro de ellas la Policía de seguridad la cual entra en plena función cuando el orden público se ve alterado por desórdenes y/o asonadas, también encontramos [entre otras] a la Policía sanitaria definida como aquella encargada de realizar el seguimiento a los recursos naturales y hacerle control a las plagas, enfermedades o la falta de higiene (Pardo, 2003).

	Policía Administrativa	Policía Judicial	Policía como cuerpo armado permanente
Funciones	-Poder, función y actividad de policía para conservar el orden público. -Control y vigilancia sobre los asuntos de interés público.	-Levantamiento y consecución de pruebas de carácter penal. -Aprehensión de los sujetos responsables.	-Mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicos.
Propósito de las funciones	Primordialmente preventivo.	Primordialmente reactivo.	Preventivo y reactivo.
Instituciones que desempeñan funciones	Administración pública.	Organismos de policía judicial (Ej. CTI, DAS, SIJÍN, DIJÍN).	Policía Nacional.
Ejemplos	-Restricción de derechos por motivos de orden público. -Reglamentación de zonas de tolerancia. -Imposición de multas administrativas.	-Levantamientos de cadáveres. -Captura del responsable de un delito.	-Vigilancia del espacio público. -Cuidado de la convivencia en el espacio público.

(García, 2010).

² C. Cons., Sent. C 813, nov, 5/2014. M. P. Martha Victoria SÁCHICA Méndez.

¿En qué consisten los niveles de intervención del Estado?

Los niveles de intervención de Estado se componen de dos aspectos, a saber; el primero tiene que ver con la intensidad y extensión de la intervención, en esa medida, se hace referencia al acto político del ¿Por qué se va a intervenir? Y conforme a lo anterior ¿en dónde se va a intervenir?, así las cosas, nos podemos remitir a la Constitución como fuente normativa del Derecho y respetuosa del principio de legalidad pues entre otras cosas, la Corte Constitucional ha exteriorizado su posición en cuanto que...

El principio constitucional de la legalidad tiene 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 jurídicas³.

De este modo, la Corte deja establecido que (i) las disposiciones de inferior rango deben estar sujetas a lo dispuesto en el libro constitucional y (ii) todas aquellas normas, leyes, decretos y/o actos administrativos⁴ que sean dictados bien sea por el poder ejecutivo como lo plasmado en los artículos 212 al 214 [estados de excepción]⁵ o por el Congreso de la República como poder primario legislativo desarrollando una de sus competencias funcionales el artículo 150 numeral dos (2) deben surtir el control de Acción Pública de Inconstitucionalidad, frente al anterior

³ C. Const., Sent. C-710, jul. 5/2001. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

⁴ Frente a este, procede la Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, desarrollado por el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

⁵ Dec. 2067/1991, arts. 36 a 38.

control, el magistrado Ciro Angarita manifiesta en la Sentencia T-006 de 1992 que la Constitución es quien se encuentra en “superposición” respecto de los demás mandatos que integran el ordenamiento jurídico

estriba en que aquélla determina la estructura básica del Estado, instituye los órganos a través de los cuales se ejerce la autoridad pública, atribuye competencias para dictar normas, ejecutarlas y decidir conforme a ellas las controversias y litigios que se susciten en la sociedad, y al efectuar todo esto, funda el orden jurídico mismo del Estado. La Constitución se erige en el marco supremo y último para determinar tanto la pertenencia al orden jurídico como la validez de cualquier norma, regla o decisión que formulen o profieran los órganos por ella instaurados. El conjunto de los actos de los órganos constituidos –Congreso, Ejecutivo y jueces– se identifica con referencia a la Constitución y no se reconoce como derecho si desconoce sus criterios de validez. La Constitución como lex superior precisa y regula las formas y métodos de producción de las normas que integran el ordenamiento y es por ello “fuente de fuentes”, norma normarum. Estas características de supremacía y de máxima regla de reconocimiento del orden jurídico, propias de la Constitución, se expresan inequívocamente en el texto del artículo 4º citado⁶.

El segundo nivel que hace mención el presente interrogante tiene relación con las formas de intervención los cuales a juicio del autor son los fines del Estado⁷, los cuales se ven materializados por medio de su voluntad, voluntad legislativa la cual debe ser de carácter general, impersonal y abstracta orientada a crear condiciones para la convivencia social, en ámbitos ordinarios, y dentro de los términos de salubridad, seguridad y tranquilidad pública que lo componen⁸.

⁶ C. Cons., Sent. T 006, may. 12/1992. M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

⁷ C. N., art. 2.

⁸ *Ibid.*, 1.

A esta sumatoria de deberes se le puede agregar la voluntad colectiva, dado lo anterior, surge la teoría de la Escuela socialista de Bordeaux la cual su objeto estaba encaminado a determinar el papel del Estado para la satisfacción de las demandas de los asociados, con lo anterior, remite la teoría al artículo segundo del Código Contencioso Administrativo Decreto 01 de 1984 "...la adecuada prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados, reconocidos por la ley"., este apartado normativo deja claro que el fin principal del Estado es la satisfacción y bienestar todas aquellas personas que concurren en el territorio nacional tal como lo establece la Constitución en su artículo 13.

En cuanto a la expresión "satisfacción de *servicios públicos*" se acepta y acoge lo expuesto por el profesor Villar Ezcurra de modo que, esta locución se debe utilizar en sentidos encontrados (i) pues se entenderá que cualquier actividad material le es imputable al Estado, es decir la responsabilidad estatal como aquella actividad regular expresada en hechos, operaciones y actos administrativos o, como consecuencia de la actividad irregular de sus funcionarios en la organización y funcionamiento de los servicios públicos y aun en el desempeño de sus funciones⁹, conforme a lo anterior, es justo decir y reconocer el valor extensivo que le da la Constitución Política de Colombia al artículo 90 y (ii) la responsabilidad que se genera por parte de los particulares al desarrollar tales actividades con el permiso y vigilancia del Estado.

Por consiguiente, la ordenación de las normas administrativas y su estudio se ha venido configurando sobre la idea del fin público último a que tales normas atendían o sobre la clase de materia que regulan. De aquí que la clasificación más común de la llamada "parte especial" atendiera a los diversos sectores de la actuación o intervención administrativa: orden público, asuntos exteriores, comercio, agricultura, industria, sanidad, educación, etc.

⁹Margaux Guerra & Castro Ardila, 2007

Aparte de esa clasificación por los fines, sectores o materias sobre los que incide la norma administrativa, es preciso disponer también de otros criterios que permitan sistematizar, dentro de cada sector o materia (orden público, sanidad, etc), las normas que la rigen. Para ello se atiende al efecto que la actividad administrativa causa en la libertad y derechos de los particulares, distinguiéndose entre:

1. Actividad de limitación o de policía: restringe la libertad, los derechos o la actividad de los particulares.
2. Actividad de fomento o incentivadora: Estimular mediante premios o apoyos el ejercicio de la actividad de los particulares para que oriente ésta al cumplimiento de fines de interés general.
3. Actividad de prestación o de servicio público: La Administración suministra prestaciones a los particulares (sanidad, educación, transporte etc.).

Pero estas tres formas de la actividad administrativa (actividad de policía, fomento y servicio público mencionadas anteriormente), no agotan la realidad de la actividad de la Administración, puesto que, en nuestro derecho, la Administración ha sido investida de funciones de indudable carácter judicial, de tipo sancionador y arbitral, que no encajan en el concepto de actividad de limitación o de policía.

Parece obligado separar la llamada actividad administrativa de limitación o de policía de la:

1. Actividad sancionadora: es distinta de la actividad de limitación o de policía, puesto que no se limitan derechos de los particulares, pues toda actividad sancionatoria presupone una infracción o conducta antijurídica del destinatario de la sanción, lo que impide decir que se está limitando su derecho (no hay limitación jurídica donde hay conducta contraria a Derecho). La actividad sancionadora tiene naturaleza garantizadora de cualquier otro tipo de actividad administrativa y tiene un carácter cuasi-judicial de la misma naturaleza que la represiva penal, y que sólo por razones históricas y circunstanciales se ha atribuido a la Administración.

2. Actividad arbitral de la Administración: con este concepto se pretende acoger la actividad administrativa de mediación entre los intereses y derechos de los particulares, actividad que ni fomenta, ni da pretensiones, ni sanciona, ni limita derechos, sino por la que la Administración decide o arbitra entre pretensiones contrarias de los particulares, actuando como verdadero árbitro mediador. También tiene naturaleza cuasi-judicial, porque la Administración actúa en alguna forma como juez civil y el acto administrativo cumple funciones similares a la sentencia.

Estas formas de actividad administrativa operan en todos los campos de intervención de la estatal, aunque pueden estar presentes en distinta medida (Ej. en el orden público actúan fundamentalmente las formas de limitación y de sanción, pero no tanto las de fomento). También es posible alcanzar un mismo fin público con diversas formas de intervención, que se pueden combinar y sustituir unas por otras, en lo que se ha llamado principio de intercambiabilidad de las técnicas de intervención administrativa.

El Gobierno, por ejemplo, para conseguir un grado digno de asistencia sanitaria puede fomentar con subvenciones los hospitales privados o crear sus propios servicios públicos hospitalarios¹⁰.

En ese sentido, como se enunció al inicio del presente escrito, estas formas de intervención del Estado son aquellos fines de carácter extensivos o intensivos el cual busca primordialmente la garantía de los derechos de los actores en todas sus esferas, en otras palabras, podemos afirmar que son aquellas potestades emanadas del poder ejecutivo o legislativo con el fin de desarrollar y regular comportamiento con el fin de crecer social, económica, política y culturalmente, de esta manera se ha de determinar que a partir de este concepto, todos aquellos actos jurídicos deben estar guardados bajo el respeto de la norma superior, de modo que toda intervención estatal debe ser sistemática conforme a la teoría kelseniana pues la presunción constitucional colombiana establece que “la Constitución es norma de

¹⁰ Naujoel, 2019

normas y en caso de incompatibilidad entre esta y la ley u otra norma jurídica se aplicarán las disposiciones constitucionales”, de modo que en este caso lo que se pretende es categorizar las diferentes clases de normas ubicándose en una forma fácil de distinguir cual predomina sobre las demás, ej. Constitución, ley, decreto ley, ordenanza etc (Soza, 2018).

Cabe recordar que las formas de intervención están divididas en cuatro objetivos específicos a fin de establecer una ruta de navegación y que tienden en su medida a ser de carácter general o específica a fin de abarcar en lo mayor posible todos los estadios de la administración pública, de modo que su objetivo general sea (i) el mantenimiento del orden público “La idea de orden, como concreción del orden público, hace referencia al orden externo de la calle en cuanto condición elemental para el libre y pacífico ejercicio de los derechos fundamentales; supone, por tanto, la ausencia de alteraciones, algaradas, coerciones, violencias, etc., que puedan dar lugar a la ruptura de ese orden externo¹¹”; (ii) el estímulo a actividades adelantados por particulares de modo que existe un incentivo económico por parte del Estado hacia estos con el fin de prestar servicios mediante las distintas formas de contratación¹², (iii) la prestación de servicios públicos, en este punto el Código Sustantivo del Trabajo define el servicio público como “toda aquella actividad organizada que tienda a satisfacer necesidades de interés general en forma regular y continua, de acuerdo con el régimen jurídico especial que se realice por el Estado de manera directa o indirecta y/o por personas privadas”.

Ahora bien, esta definición agrega distinguidas características como lo son: *las que se presten en cualquiera de las ramas del poder público; las de las empresas de transporte por tierra, agua y aire; los establecimientos sanitarios de toda clase y los establecimientos sanitarios de toda clase, tales como hospitales y clínicas.*

¹¹ <http://www.enciclopedia-juridica.com/d/orden-publico/orden-publico.htm>

¹² Véase: Manual de contratación 2021. Colombia Compra Eficiente.

En consecuencia, se puede decir entonces que la noción de servicio público a partir de la concepción de Estado social de derecho tiene una connotación muy importante, ya que se trata de la materialización del llamado “bienestar de los asociados”; porque de nada sirve que la Constitución lo proclame si no se materializa.

Todas las actividades encaminadas al bienestar de las personas están catalogadas como servicios públicos, y el Estado, en cabeza de la administración pública debe garantizar que éstos se creen y materialicen de manera eficiente y continua sin ser una carga para los asociados.

Y como última forma de intervención encontramos la garantía de la prestación de los servicios públicos siendo este enunciado el más esencial pues se determina que debe existir un control en la prestación del mismo lo cual debe ser de carácter permanente.

Es importante detenernos a examinar las denominadas técnicas de intervención administrativa las cuales los autores definen en otras palabras como aquellas potestades en las cuales el estado desarrolla normas con carácter y sentido específico cuyo objetivo principal puede ser único o múltiple, así las cosas, suelen dividirse en cuatro órdenes:

1. Técnica autoritativa.
2. Técnica prohibitiva.
3. Técnica sancionatoria.
4. Técnica de fomento.

En esa misma línea, las técnicas están íntimamente vinculadas a los valores de justicia y seguridad que el derecho debe realizar como instrumento de la vida humana en el orden social, o como definidor del orden de la convivencia humana en una comunidad política. Supone, pues, la respuesta al problema del equilibrio de los impulsos del poder y la libertad dentro del orden.

Para nuestros intereses, el profesor Jordana de Pozas ha definido el fomento administrativo como *“la acción de la Administración encaminada a proteger o promover aquellas actividades, establecimientos o riquezas debidas a los particulares y que satisfacen necesidades públicas o se estiman de utilidad general, sin usar de la coacción ni crear servicios públicos”*, por su parte, Garrido Falla, señala que es *“aquella actividad administrativa que se dirige a satisfacer indirectamente ciertas necesidades consideradas de carácter público protegiendo o promoviendo, sin emplear coacción, las actividades de los particulares o de otros entes públicos que directamente las satisfacen”*¹³

Un claro ejemplo de este tipo de técnicas de fomento son aquellas que se presentan con las Entidades Sin Ánimo de Lucro -ESAL- que nacen de la voluntad de una o varias personas naturales o jurídicas cuyo objetivo es propender por el bienestar común, bien sea a un sector determinado de la sociedad o a toda la población en general, en ese sentido, se desarrolla lo establecido en el Artículo 355 de la Constitución Política de 1991, para lo cual la Agencia Nacional de Contratación preciso lo siguiente:

“El artículo 355 de la Constitución autoriza al Gobierno, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal para celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad para impulsar programas y actividades de interés público previstas en los planes de desarrollo del respectivo gobierno. El Gobierno Nacional expidió el Decreto 092 de 2017 que entró a regir el 1 de junio de 2017 y Colombia Compra Eficiente publicó la guía para la contratación con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad”

¹³https://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAAEAMtMSbFljTAAAUMjcxMTtbLUouLM_DxbIwMDCwNzAwuQQGZapUt-ckhlQaptWmJOcSoAsLEoSzUAAAA=WKE

De este modo, se busca coordinar e implementar la política cultural del Estado colombiano para estimular e impulsar el desarrollo de procesos, proyectos y actividades culturales y artísticas que reconozcan la diversidad y promuevan la valoración y protección del patrimonio cultural de la nación a partir de una política con enfoque territorial y poblacional que fortalece la protección del patrimonio, el ejercicio de los derechos culturales.

Bibliografía

García, H. A. (2010). La policía administrativa. *Logos, Ciencia & Tecnología*, 106-116.

<https://www.redalyc.org/pdf/5177/517751799009.pdf>

Gómez, T. M. (2015). La noción de servicio público a partir de la concepción del Estado Social de Derecho. *Actualidad Jurídica*, 54-62.

<https://www.ramajudicial.gov.co/documents/10228/2045453/DECRETO+2067+DE+1991+PDF.pdf/c7fb1df4-6c07-46cd-bce2-ff76cedb31a3?version=1.1>

Margaux Guerra, Y., & Castro Ardila, J. (2007). Diversas formas de la responsabilidad del Estado por la actividad administrativa. *Diálogos de Saberes*, 145-162.

<https://revistas.unilibre.edu.co/index.php/dialogos/article/view/2076>

Mendieta González, David, & Tobón Tobón, Mary Luz. (2018). El (des) control de constitucionalidad en Colombia. *Estudios constitucionales*, 16(2), 51-88.

https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-52002018000200051

Muñoz, M. (2018). MODIFICACIONES AL RÉGIMEN ESPECIAL DE CONTRATACIÓN DE LAS ENTIDADES SIN ÁNIMO DE LUCRO EN COLOMBIA. (*Trabajo de grado Especialización en Derecho Administrativo*). Universidad Santo Tomás, Bogotá.

<https://centrodeconocimiento.ccb.org.co/buscador/Record/ir-11634-13674/Details>

Naujoel. (19 de junio de 2019). <http://derecho.isipedia.com/>. Obtenido de <https://derechouned.com/libro/administrativo-2/2732-clases-de-la-actividad-administrativa>

Pardo, J. E. (2003). De la policía administrativa a la gestión de riesgos. En *Revista española de derecho administrativo* (págs. 326-346). Madrid: Fundación Dialnet.

<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=743571>

Soza, M. G. (9 de Julio-Diciembre de 2018). LA PIRÁMIDE DE KELSEN O JERARQUÍA NORMATIVA EN LA NUEVA CPE Y EL NUEVO DERECHO AUTONÓMICO. *REVISTA JURÍDICA DE DERECHO*, 126-148.

http://www.scielo.org.bo/pdf/rjd/v7n9/v7n9_a08.pdf

JURISPRUDENCIA.

Corte Constitucional. Sentencia T-006 del 12 de mayo de 1992. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/t-006-92.htm>

Corte Constitucional. Sentencia C-710 del 5 de julio de 2001. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-710-01.htm#:~:text=Sentencia%20C->

[710%2F01&text=Como%20principio%20rector%20del%20ejercicio,y%20precisa%20en%20la%20ley.](#)

Corte Constitucional. Sentencia C-813 del 5 de noviembre de 2014. M.P. María Victoria SÁCHICA Méndez.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/C-813-14.htm>