

Derecho y Realidad
Número 17. I Semestre de 2011
Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, UPTC
ISSN: 1692-3936

Estabilidad del acto administrativo de contenido particular evaluada en relación con el interés general y los derechos colectivos

Stability of the administrative act of particular content evaluated in connection with the general interest and the collective rights

Adriana Rocío Limas Suárez¹

Resumen

La estabilidad no se predica de los actos administrativos de carácter particular y concreto, cuando los mismos afectan derechos de interés general y colectivo. Lo anterior encuentra sustento legítimo en la aplicación de principios fundamentales constitucionales previstos en los artículos 1º y 2º de la Constitución Política, cimentado en el Estado Social de Derecho y como tal fundado en la prevalencia del interés general, a su vez el principio consignado en el artículo 58 ibídem, según el cual, cuando de la aplicación de una ley expedida por motivo de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social. Por tanto la revocatoria directa de los actos administrativos de carácter particular sin el consentimiento de su titular, por vía jurisprudencial, procede cuando es evidente la amenaza o vulneración de los intereses generales.

¹ Abogada. Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia. Especialista en Derecho Administrativo. Universidad Santo Tomás de Aquino. Juez Contencioso Administrativo del Circuito de Tunja. Docente Universitaria.

Palabras claves

Acto Administrativo, estabilidad, revocatoria, Estado Social de Derecho, interés general, derechos colectivos.

Abstract

The stability is not preached of the administrative acts of particular and concrete character, when the same ones affect general and collective rights of interest. The above-mentioned finds legitimate sustenance in the application of constitutional fundamental principles foreseen in the articles 1º, 2º of the Political Constitution, laid the foundation in the Social State of Right and as such been founded in the prevalence of the general interest, in turn the principle consigned in the article 58, whereby when the application of a law passed for reasons of public utility or social interest, results in conflict the right of those peculiar with the need for it, the private interest must yield to the public or social interest. Therefore the direct revocation of the administrative acts of particular character without their holder's consent, through case-law, proceeds when it is evident the threat or violation of the general interest.

Keywords

Administrative act, stability, direct revocation, Social State of Right, general interest, collective rights.

Introducción

El acto administrativo es el instrumento privilegiado para cumplir los fines del Estado, los que deben consultar permanentemente el querer político y jurídico consagrado en la Constitución, cuya finalidad es lograr el imperio del Estado Social de Derecho; en procura del respeto de las libertades públicas y búsqueda del interés general. Por tanto, pocos temas como este, presentan tanto interés práctico y doctrinario, si tenemos en cuenta la concepción dinámica que experimenta la noción de interés público como efecto de los cambios sociales y que debe satisfacer la actividad administrativa, lo que conlleva a la aceptación y aplicación del cambio respecto a la variabilidad de circunstancias del acto administrativo.

Con todo, el interés de la comunidad está siempre por encima del interés del individuo, por tanto la posible inadecuación o conflicto de intereses, legitima a la administración para que aun sin el consentimiento del titular de los derechos subjetivos, revoque y deje sin efecto el acto particular en atención a las exigencias del servicio público o a los imperativos del interés social.

Lo anterior, si bien rompe el principio de estabilidad de los actos administrativos derivado del precepto constitucional de la seguridad jurídica y los derechos adquiridos, encuentra sustento legítimo en la primacía del interés general sobre el particular, consagración igualmente constitucional que atañe directamente con los principios dogmáticos constitucionales del Estado social de derecho (arts. 1, 2, 58 de la C.P. entre otros). En consecuencia, no se puede predicar la estabilidad del acto administrativo de carácter

particular cuando está de por medio la amenaza o vulneración del interés general y los derechos colectivos.

Para resolver el problema planteado de la estabilidad del acto administrativo de contenido particular evaluado frente al interés general y derechos colectivos, se aborda en el primer lugar sobre el principio y regla general de la estabilidad del acto administrativo; a su vez las excepciones a la regla, de revocatoria directa de los actos administrativos de carácter particular y concreto que consagra la normativa contenciosa administrativa. En el segundo lugar se desarrolla los principios constitucionales que atañen al Estado Social de Derecho, concretamente el postulado referente a la prevalencia del interés general. Luego se encuentra el estudio de líneas jurisprudenciales de las Altas Cortes – Corte Suprema de Justicia – Sala Constitucional-, Corte Constitucional y Consejo de Estado- que desarrollan la causal de revocatoria directa del acto administrativo de carácter particular y concreto cuando el mismo lesiona o pone en peligro el interés general o social, y por ende, fundamento de la tesis central del presente trabajo investigativo consistente en la imposibilidad de predicar la estabilidad del acto administrativo individual cuando entra en conflicto con el interés general y los derechos de la comunidad. Por último, se hace un análisis comparativo del tema con la legislación y doctrina española.

1. Estabilidad del acto administrativo de contenido particular

1.1 Concepto

La estabilidad, también denominada intangibilidad o inmutabilidad del acto administrativo, según la doctrina y jurisprudencia corresponde a una regla general y al mismo tiempo a un principio general del Derecho Administrativo colombiano. Dicho principio consiste en que los actos administrativos que creen o modifiquen una situación jurídica de carácter particular y concreta o reconozcan un derecho de la misma categoría, no pueden ser revocados sin el consentimiento expreso y escrito del respectivo titular, en atención a la especial protección que los derechos subjetivos tienen en todo el ordenamiento jurídico.

Berrocal Guerrero, en su obra *Manual del Acto Administrativo*² lo define:

“...consiste en 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, limitación que viene dada por la sujeción a requisitos o condiciones taxativamente señaladas en la ley, según el caso. (...) Por tanto, en nuestro ordenamiento jurídico, la inmutabilidad o estabilidad sólo puede estar referida a los actos administrativos creadores de situaciones jurídicas que reconozcan u otorguen derechos particulares y concretos.”

La estabilidad de los actos administrativos, es uno de los mecanismos para lograr la

2 BERROCAL GUERRERO, Luis Enrique. *Manual del Acto Administrativo*, Bogotá : Librería Ediciones del profesional, 2003. p. 82.

efectividad del derecho, la seguridad jurídica, y de respeto a los derechos adquiridos o de las situaciones jurídicas subjetivas que han quedado consolidadas en cabeza de una persona, como también la presunción de legalidad de las decisiones administrativas en firme.

Por “derecho adquirido” ha entendido la doctrina y la jurisprudencia aquel derecho que ha entrado al patrimonio de una persona, natural o jurídica, que hace parte de él, y que por lo mismo, no puede ser arrebatado o vulnerado por quien lo creó o reconoció legítimamente. Lo anterior conduce a afirmar que el Derecho adquirido es la ventaja o el beneficio cuya conservación o integridad está garantizada, a favor del titular del derecho, por una acción o por una excepción.³

La Constitución Política de Colombia en sus artículos 58, 332 y 336 se refiere a los derechos adquiridos, que se deben respetar.

Por su parte la seguridad jurídica, entendida como la estabilidad de las instituciones y la vigencia auténtica de la ley, con el respeto de los derechos proclamados y su amparo eficaz, ante desconocimientos o trasgresiones, por la acción restablecedora de la justicia en los supuestos negativos, dentro de un cuadro que tiene por engarce el Estado de derecho⁴

1.2.- Requisitos

De conformidad con la ley⁵ y la doctrina colombiana se pueden extractar como requisitos para que el acto administrativo tenga estabilidad, los siguientes:

- a).- Que se trate de actos administrativos particulares de los cuales hayan nacido derechos subjetivos.
- b).- Que el beneficiario del acto administrativo esté notificado.
- c).- Que el acto administrativo reúna las condiciones de validez; es decir que sea regular.
- d).- Que el acto administrativo se encuentre en firme.
- e).- Que no se den las causales previstas en las normas para dejar sin efecto el correspondiente acto administrativo.

Como se observa, tanto la ley como la doctrina colombiana, han establecido un catálogo de condiciones para que el acto administrativo tenga estabilidad jurídica, no obstante, no se vislumbra aún la causal relacionada con que el acto administrativo expreso, no amenace o vulnere el interés general y los derechos colectivos a la luz de la Constitución Política; circunstancia que nos motiva a abordar su estudio en el capítulo siguiente.

3 CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sala Plena. Sentencia de 15 de noviembre de 1990.

4 CABANELLAS, Guillermo. *Diccionario enciclopédico de derecho usual*. 25 ed. s.l. : Heliaca, s.f., p. 329.

5 Artículos 62 y 73 del Código Contencioso Administrativo.

1.3.- Desarrollo legal

En nuestra legislación, el principio de la intangibilidad de los actos de carácter particular y concreto se encuentra regulado en el artículo 73 inciso primero del Código Contencioso Administrativo, cuyo tenor literal reza:

“Revocación de actos de carácter particular y concreto.- Cuando un acto administrativo haya creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría, no podrá ser revocado sin el consentimiento expreso y escrito del respectivo titular.” (Subrayado fuera del texto original).

De la norma transcrita se infiere y así lo ha expresado el máximo tribunal constitucional⁶, que aquellos actos administrativos cuyo objetivo es conceder un derecho o modificar una situación individual, es decir, dirigidos a causar efecto en una persona particular y concreta, y han sido notificados a su titular, no pueden ser revocados por la administración sin el consentimiento expreso del destinatario de esa decisión, en aras de preservar la seguridad jurídica de los derechos de los asociados en el sentido de garantizar que las autoridades no podrán disponer de los derechos adquiridos por los ciudadanos, sin que medie una decisión judicial.

Gustavo Penagos⁷ señala que por regla general todo acto administrativo que se conforme al ordenamiento jurídico debe conservarse en interés de la comunidad y del Estado social de derecho. Añade que la doctrina se inclina a considerar que las decisiones ejecutorias declarativas, constitutivas de derecho o favorables, o bien que liberan una obligación, y que no sean contrarias a la ley deben conservarse por gozar de estabilidad jurídica, pues la irrevocabilidad de los actos debería ser la regla. En consecuencia que los alcances de la regla de la estabilidad de los actos administrativos es general, y la excepción es su revocabilidad. Cita sobre el particular el profesor Agustín Gordillo⁸:

“La estabilidad de los derechos es una de las principales garantías del orden jurídico, a tal punto que puede incluso sentarse un principio general en tal sentido, que sólo podría ser objeto de excepción en casos concretos y ante norma expresa.”

En este orden de ideas, tenemos que nuestro ordenamiento jurídico acoge el postulado según el cual los actos de carácter particular y concreto que reconozcan un derecho o que creen o modifiquen una situación jurídica de la misma categoría, son como regla general o principio irrevocables; esto es, no pueden ser revocados sin el consentimiento expreso y escrito del respectivo titular; cristalizándose de esta manera la figura jurídica de estabilidad también llamada intangibilidad o inmutabilidad del acto administrativo.

6 CORTE CONSTITUCIONAL. sentencia T-639 de 1996. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

7 PENAGOS, Gustavo. El acto administrativo. Tomo I. Parte general. Nuevas tendencias. 8 ed. Bogotá: Ediciones Doctrina y Ley, 2008. p. 848- 849.

8 GORDILLO, Agustín. Tratado de Derecho Administrativo. El acto administrativo. Medellín: Biblioteca Jurídica Diké, 1999. p. 2.

No obstante y por excepción a la regla general aludida, el inciso segundo del artículo 73 del C.C.A., consagra como causales de revocatoria directa de los actos administrativos de contenido particular y concreto las siguientes:

“Revocación de actos de carácter particular y concreto.

(...)

Pero habrá lugar a la revocación de esos actos, cuando resulten de la aplicación del silencio administrativo positivo, si se dan las causales previstas en el artículo 69, o si fuere evidente que el acto ocurrió por medios ilegales.

(...)”

Se trata de dos situaciones excepcionales y de aplicación restrictiva, que habilitan a la administración para actuar sin el consentimiento del sujeto pasivo de la revocación, las que corresponden: a).- Pueden revocarse los actos administrativos que resulten de la aplicación del silencio administrativo si se dan las causales previstas en el artículo 69 del C.C.A.; b).- Pueden igualmente revocarse cuando fuere evidente que el acto ocurrió por medios ilegales. Causales que el máximo tribunal de la jurisdicción contenciosa administrativa⁹ ha decantado, luego de división de criterios en la interpretación del inciso segundo del artículo 73 ibídem, que concebía como única excepción posible a la regla, la que se refería a los actos fictos de efectos positivos.

Esta postura de la Sala Plena del Consejo de Estado, ha sido sostenida permanentemente por la Corte Constitucional¹⁰, y la cual ha reconocido la posibilidad que tiene la administración de revocar los actos administrativos de carácter particular y concreto, sin el consentimiento expreso de su titular, cuando en su expedición se da alguno de los dos supuestos descritos en el inciso 2º del artículo 73 del C.C.A., ya citado.

En este orden de ideas, encontramos que la legislación colombiana, contempla el principio general de estabilidad de los actos administrativos de carácter particular, y como excepción tan solo dos causales de revocatoria de dichos actos, a las que hemos hecho mención, reconocidas también por vía jurisprudencial por la Corte Constitucional y el Consejo de Estado. A manera de conclusión sobre este ítem es del caso citar al profesor Jaime Orlando Santofimio Gamboa¹¹, quien sobre el tema enseña:

“Lo anterior permite concluir que en la redacción del artículo 73 del Código en comento se admiten dos perfectas situaciones respecto de la revocación oficiosa de los actos ad-

9 CONSEJO DE ESTADO. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de 1 de septiembre de 1998, M.P. Javier Díaz Bueno.

10 CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-230 de 1.993, M.P. Carlos Gaviria Díaz. “Así las cosas, hay que decir que los actos administrativos, cuando hayan creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría, no podrán ser revocados sin el consentimiento expreso y escrito del titular salvo, cuando resulten del silencio administrativo positivo, se den las causales previstas en el artículo 69 del Código Contencioso-Administrativo, o fuere evidente que el acto se produjo por medios ilegales”.

11 SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando. Tratado de Derecho Administrativo. Acto Administrativo Procedimiento, Eficacia y Validez. 4ª Ed. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2003. p. 308-309.

ministrativos, la primera configuradora de una clara regla general, que limita la aplicación de la medida a la generalidad de las irregularidades de los mismos, la segunda que establece una inconfundible regla de excepción aplicable a dos hipótesis perfectamente definidas y delimitadas, respecto de las cuales las autoridades pueden unilateralmente extinguir los efectos de un acto administrativo sin consentimiento del particular, cuando el acto fue evidentemente producido por medios ilegales, esto es, como lo admitió el Consejo de Estado, no en caso de un simple error; "...sino ante la evidencia del fraude consumado en contra de la administración pública por la utilización de medios manifiestamente ilegales..."¹² o tratándose del silencio administrativo generador de acto ficto de efectos positivos que no ha sido configurado cumpliendo las exigencias sustanciales que se requieran. Es decir que puede estar incurso en alguna de las causales de revocación establecidas en el artículo 69 del C.C.A."

Por su parte, el artículo 74 del C.C.A., establece el procedimiento para la revocación de actos de carácter particular y concreto, cuyo contenido dispone:

"Para proceder a la revocación de actos de carácter particular y concreto se adelantará la actuación administrativa en la forma prevista en los artículos 28 y concordantes de éste Código. En el acto de revocatoria de los actos presuntos obtenidos por el silencio administrativo positivo se ordenará la cancelación de las escrituras que autoriza el artículo 42 y se ordenará iniciar las acciones penales o disciplinarias correspondientes.

El beneficiario del silencio que hubiese obrado de buena fe, podrá pedir reparación del daño ante la Jurisdicción en lo Contencioso Administrativo, si el acto presunto se revoca."

Como se observa, la normativa del procedimiento administrativo no aborda la problemática consistente en el evento de que el acto administrativo de carácter particular lesione o ponga en peligro el interés general y los derechos colectivos y por esa vía susceptible de revocatoria directa. No obstante, la jurisprudencia colombiana ha avanzado de manera importante sobre el tema, y fijado precedente jurisprudencial, encaminada a hacer prevalecer el principio constitucional del interés general y los derechos colectivos, configurándose otra contundente y bien argumentada teoría de excepción a la regla general del principio de estabilidad del acto de administrativo de contenido individual, como enseguida pasaremos a analizar.

Atemperación del principio de irrevocabilidad de los actos administrativos de carácter particular y concreto frente al interés público o social

Al verificar el límite del poder de revocación de las decisiones administrativas frente a los derechos adquiridos, o las atemperaciones de la irrevocabilidad respecto de los actos que hayan generado derechos individuales, nos conduce al planteamiento del siguiente problema: ¿Se puede predicar la estabilidad del acto administrativo de carácter particular y concreto cuando amenaza o vulnera el interés general o los derechos colectivos? La tesis a tal cuestionamiento, según el estudio integral del sistema jurídico

12 CONSEJO DE ESTADO. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Sentencia de 21 de septiembre de 1.990, exp. 2594 M.P. Jaime Avella Zárate.

colombiano, será indudablemente negativo: no se puede predicar la estabilidad del acto administrativo de carácter particular y concreto cuando está de por medio la amenaza o vulneración del interés general y los derechos colectivos; pues, en suma, el interés de la comunidad está siempre por encima o prevalece cuando entra en puga con el interés del individuo.

Los argumentos que respaldan esta tesis serán analizados en los apartes que a continuación nos ocupa.

2.1.- Interés general y derechos colectivos a la luz de la Constitución Política de Colombia

Todas las decisiones administrativas necesariamente deben armonizar con la filosofía y orientación política dadas por la norma de normas, que para el caso colombiano según el precepto constitucional previsto en el artículo 1° se acorazan en el Estado social de derecho.

Juan Ángel Palacio Hincapié¹³ sobre el tema reflexiona:

El Estado colombiano a partir de la promulgación de la Constitución Política de 1.991, sufre una transformación política filosófica de forma de Estado, dando paso al Estado Social de Derecho. Ser un Estado social, calificativo que se agrega en nuestra Carta Política al Estado de derecho, implica una finalidad en sí mismo hacia el bienestar de sus integrantes, es decir, un Estado con preocupación no sólo en hacer las cosas bajo un marco normativo de respeto a las instituciones, sino un Estado que desarrolla sus políticas en torno al mejoramiento de vida de sus gobernados. No puede, por tanto, administrarse un Estado social de derecho con medidas que mantienen el orden institucional, sino además con aquéllas que dignifican la existencia de las personas, que los hacen mejores seres, que exaltan sus potencialidades. Esto se logra con una adecuada y cuidadosa adopción de decisiones, fruto del razonamiento y la planeación de la utilización adecuada de los medios a su alcance y con el control de sus recursos y medios. (...) El Estado social de derecho implica una verdadera justicia material, la presencia de decisiones que garantizan la convivencia social dentro de un ámbito que permite la existencia de unos controles adecuados y evita el desborde de la autoridad, pero, ante todo, exige proporcionalidad y ponderación en el manejo de la necesidad social.

El Estado social de derecho hace relación a la forma de organización política que tiene como uno de sus objetivos combatir las penurias económicas o sociales y las desventajas de diversos sectores, grupos o personas de la población, prestándole asistencia y protección. Exige esforzarse en la construcción de las condiciones indispensables para asegurar a todos los habitantes del país una vida digna dentro de las posibilidades económicas que estén a su alcance. El fin de potenciar las capacidades de la persona requiere de las autoridades actuar efectivamente para mantener o mejorar el nivel de

13 PALACIO HINCAPIÉ, Juan Ángel. Reflexiones del derecho administrativo para un Estado social de derecho. Bogotá : Doctrina y Ley, 2005. p. 6-7.

vida, el cual incluye la alimentación, la vivienda, la seguridad social y los escasos medios dinerarios para desenvolverse en sociedad¹⁴.

Lo anterior, permite comprender la dogmática que debe anteceder y proyectar las decisiones de la administración pública, postulados constitucionales que conducen a que todo acto administrativo que se conforme al ordenamiento jurídico debe estar motivado en interés de la comunidad y del Estado social de derecho.

Con acierto, el profesor Gustavo Penagos¹⁵, afirma que no puede existir acto administrativo alguno que contradiga la Constitución, en sentido formal o material. Añade que toda decisión administrativa, debe reflejar el espíritu del constituyente primario y siendo el acto administrativo el instrumento privilegiado para cumplir los fines del Estado, se debe entender que consulta el querer político y jurídico consagrado en la Constitución, cuya finalidad es lograr el imperio del Estado social de derecho; debe propender por respetar las libertades públicas e individuales, buscando el interés general.

Por tanto, el acto administrativo debe responder al móvil finalista propio de los fines esenciales del Estado, señalados en la Constitución Política. Veamos:

Los artículos primero y segundo de la Carta Política de 1991 consagran los fines esenciales del Estado, que deben reflejar los actos administrativos, como son:

“Art. 1º.- Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

Art. 2º.- 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.” (Subrayado fuera del texto original).-

El texto o contenido del artículo primero se desarrolla en el cuerpo de toda la Constitución. En efecto el principio de la prevalencia del interés general, se esboza con claridad en el artículo 58 de la Constitución Política cuando dispone:

14 CORTE CONSTITUCIONAL. sentencia T-426 de junio 24 de 1992.

15 PENAGOS, Gustavo. Op. cit., p. 33.

“Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivo de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social. (...)” (Subrayado fuera del texto original).-

Por su parte, los postulados previstos en los artículos primero y segundo ibídem, se manifiestan también en los artículos 365 y 366 de la Carta, cuando disponen:

“Art. 365.- Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.

Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios.

(...)

Art. 366.- El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable. Para tales efectos, en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación.” (Subrayado fuera del texto original).

Con estas herramientas jurídicas, la función pública ejecutada por medio de sus administradores públicos, implica un conjunto de tareas y de actividades que deben cumplir los diferentes órganos del Estado, con el fin de desarrollar sus funciones y cumplir sus diferentes cometidos y de asegurar la realización de sus fines. Se dirige a la atención y satisfacción de los intereses generales de la comunidad, en sus diferentes órdenes y, por consiguiente, se exige que ella se desarrolle con arreglo a unos principios mínimos que garanticen la igualdad, la moralidad, la eficacia, la economía, la celeridad, la imparcialidad y la publicidad, cuya aplicación permite asegurar su correcto y eficiente funcionamiento, así como generar la legitimidad y buena imagen de sus actuaciones ante la comunidad.

Ahora bien, la prestación de los servicios públicos subyace la prevalencia del interés general, al ser inherentes a la función social del Estado.

En cuanto a los derechos colectivos, es del caso aproximarnos a su naturaleza y alcance. Sobre el particular es del caso señalar que los derechos colectivos son aquellos mediante los cuales aparecen comprometidos los derechos de la comunidad, cuyo radio de acción va más allá de la esfera de lo individual o de los derechos subjetivos previamente definidos por la ley. También se denominan derechos difusos, pues afectan de manera

homogénea a la comunidad, son de representación difusa, en la medida en que suponen la reivindicación de derechos cuyo titular es un **grupo indeterminado o indeterminable de personas**, que, en potencia, pueden ser, incluso, todos los que integran una comunidad.¹⁶ Resulta útil acudir a lo expuesto por el Consejo de Estado, Sección Tercera en su sentencia de 25 de abril de 2002, Consejero Ponente Ricardo Hoyos Duque, actor: Omar de Jesús Flores Morales, en la cual precisa el alcance de los derechos e intereses colectivos así como de los derechos subjetivos:

“No deben confundirse los derechos colectivos con los individuales comunes a un grupo de personas determinadas o determinables. La distinción entre intereses subjetivos y colectivos de un grupo depende de la posibilidad de apropiación exclusiva de los objetos o bienes materiales o inmateriales involucrados en la relación jurídica. Así, de los derechos colectivos puede afirmarse que a pesar de pertenecer a todos los miembros de una comunidad ninguno puede apropiarse de ellos con exclusión de los demás; en tanto que en relación con los derechos individuales, cada uno de los sujetos que pertenecen al grupo puede obtener la satisfacción de su derecho de forma individual y en momento diferente o puede ejercerlo con exclusión de los demás, y sólo por razones de orden práctico pueden reclamar conjuntamente la indemnización cuando han sufrido un daño por una causa común, sin perjuicio de las acciones individuales que cada uno pueda iniciar”.

2.2. Actos administrativos de contenido particular subordinados por razones de interés general

Dentro de la gama de actos administrativos particulares, encontramos aquellos que *reconocen o declaran* la existencia de un derecho adquirido y los que le *confieren o conceden* a un particular un determinado derecho que no tenía.

Frente a los segundos se trata de actos que si bien contienen una situación jurídica particular y concreta, es decir subjetiva, no reconocen derechos, sino que los confieren, los conceden, autorizan o permiten el ejercicio de un determinado derecho, pero de manera condicional o circunstancial; son los llamados por la doctrina, *actos precarios*, que como tales no generan derechos adquiridos, sino provisionales o modales, y que por lo mismo están subordinados a razones de interés general, como el orden público, económico, social, ecológico, etc., y que por las mismas razones, es decir, por motivos de conveniencia, pueden ser revocados directamente por la administración, aun sin el consentimiento de los titulares del respectivo derecho, sin perjuicio de que en ocasiones medie indemnización a los afectados directamente con la medida. Estos actos también son susceptibles de ser revocados a título de sanción administrativa, caso en el cual, la medida técnicamente viene a corresponder a la cancelación (de la licencia, del permiso, de la visa, etc.)¹⁷.

16 CONSEJO DE ESTADO. Sentencia de 22 de enero de 2004, Consejero Ponente: Alier Eduardo Hernández Enríquez.

17 BERROCAL GUERRERO, Luis Enrique. Op. cit., p. 304-305.

El tratadista Penagos¹⁸, dentro de la amplia clasificación del acto administrativo que trae a colación, los rotula como actos administrativos de autorización o condicionados. Señala que los actos de autorización o de permiso, generalmente, están sometidos a las condiciones establecidas por la ley, y pueden ser revocados en caso de incumplimiento. Añade que la doctrina conoce como actos de autorización: las licencias, permisos de policía, para construir, o hacer manifestaciones públicas, etc. Como características de tales actos enumera las siguientes:

- a).- El acto administrativo de autorización es reglado.
- b).- Se trata de un acto de doble alcance: habilitación o permisión, de control.
- c).- Se trata de remover un obstáculo, permitido por la ley para superar los límites del orden jurídico. Cita como ejemplo el artículo 139 del Decreto 266 de 2000¹⁹.
- d).- En la autorización se configuran dos actos: el acto principal, y el acto de autorización o secundario.
- e).- En lo anotado en el literal anterior, no significa que se trata de un acto complejo, son actos conexos, pero independientes.
- f).- El acto de autorización debe ser revocado, en caso que el beneficiario no cumpla las condiciones a que está sometido, sin que pueda alegar derecho adquirido, pues iría en contra del interés general a que se refiere el artículo 58, inciso 1° de la Constitución²⁰.
- g).- Los efectos del acto de autorización son *ex-nunc*.

De conformidad con lo anterior, podemos concluir que los actos administrativos de contenido particular y concreto *que reconocen un derecho*, gozan de un mayor grado de estabilidad; en tanto que los actos administrativos que le *confieren o conceden* a un particular un determinado derecho que no tenía, los cuales acabamos de analizar, son un vivo ejemplo de la expresión del poder de policía administrativa o de intervención del Estado, que por lo mismo están sujetos a modo o condición por cuanto tienen al interés general, como el orden público, económico, social, ecológico, etc., como bien prevalente.

3. Análisis y línea jurisprudencial en Colombia

Como se expuso de manera preliminar en páginas anteriores, ha sido la jurisprudencia colombiana de las altas cortes, la que ha avanzado de manera significativa, sobre el tema de la efectividad de los derechos de la colectividad y prevalencia del postulado del interés general, frente a los derechos subjetivos individuales cuando de la aplicación de los mismos resultan en pugna con el interés social; configurándose por vía pretoriana, otra contundente y bien argumentada teoría de excepción a la regla general del princi-

18 PENAGOS, Gustavo. Op. cit., p. 160-161.

19 Decreto 266 de 2000. Art. 139.- Del permiso. Modifíquese el artículo 18 de la Ley 336 de 1996, el cual quedará así:

Art. 18. El permiso para prestar el servicio público de transporte es cancelable y obliga a sus beneficiarios a cumplir con lo autorizado bajo las condiciones en él establecidas.

20 CORTE CONSTITUCIONAL. Sala Plena. Sentencia C-043 del 25 de febrero de 1998. M. P. Vladimiro Naranjo.

pio de estabilidad del acto de administrativo de contenido individual, como enseguida pasaremos a analizar.

El problema jurídico para plantear en este segmento, es el siguiente:

¿Se puede predicar la estabilidad del acto administrativo de carácter particular y concreto cuando amenaza o vulnera el interés general o los derechos colectivos?

La respuesta al problema jurídico planteado corresponderá a la tesis central, argumentos centrales y subargumentos que la respaldan en cada una de las sentencias analizadas.

3.1.- Corte Suprema de Justicia

La Corte Suprema de Justicia, Sala Constitucional, en sentencia del 5 de mayo de 1981, al referirse a la atemperación del principio de irrevocabilidad o estabilidad de los actos administrativos de carácter particular y concreto frente al interés público o social, expuso:

Tesis central

El interés de la comunidad está siempre por encima del interés del individuo, sea cual fuere el origen de su reconocimiento y protección jurídica. Si aún en las concesiones de naturaleza contractual el concesionario particular está sujeto a las modificaciones reglamentarias producidas por la administración concedente en atención a las exigencias del servicio público o a los imperativos del interés social, con mayor razón el titular de los derechos subjetivos derivados de una resolución administrativa sólo podrá estar precavido contra la revocación o reforma de ésta mientras su interés privado no entre en pugna con el interés público o social.

Argumentos centrales y subargumentos

Argumentos centrales	Subargumentos
1).- Siendo como es todo derecho subjetivo un interés que el derecho objetivo reconoce y protege, el reconocimiento y protección que el último procura al primero también tienen un límite. Ese límite es el interés público, el cual según el mismo artículo 30 de la Carta, prevalece en caso de conflicto, sobre el interés privado.	1.1).- En las relaciones simplemente generales de poder entre el Estado y los ciudadanos todos los derechos y deberes son recíprocos, formando, por ello, lo que se denomina "la relación jurídica compleja". Así por ejemplo, El Estado garantiza la propiedad y los derechos adquiridos, pero sobre la propiedad versan las obligaciones emanadas de su función social, y el interés privado que se acoraza con los derechos subjetivos debe ceder al interés público o social.

2).- Los derechos y los intereses privados, sea cual fuere su origen (la ley, la concesión, el Acto Administrativo, etc.) si entran en conflicto con el interés público deben subordinarse a éste.	2.1).- Si aquéllos han nacido de un Acto Administrativo, "donde se verifique semejante conflicto, sea porque el interés público fue mal apreciado e la emisión de la disposición, sea porque haya sufrido una sucesiva modificación, tales derechos e intereses deben caer" (Zanobini, Op, cit. Pág. 416).
3).- La atemperaciones de la irrevocabilidad respecto de los actos que hayan generado derechos es un problema que se presenta especialmente con relación a la cuestión de mérito del acto, es decir en torno de las modificaciones que experimenta la noción de interés público como efecto de los cambios sociales y la posible inadecuación sobreviniente del interés que el Acto Administrativo reconocía frente a las nuevas exigencias de la comunidad.	3.1).- "En nuestro concepto – concluye Fraga-, la doctrina más autorizada sobre el particular es la que considera que el fundamento de la revocación estriba en el camino de uno de los presupuestos del acto jurídico origina, es decir, en la mutación superviviente de las exigencias del interés público que deben satisfacer mediante la actividad administrativa" (Op. cit. Pág. 229).

3.2.- Corte Constitucional

En Sentencia C-043 de 25 de febrero de 1998, se demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 11 (parcial) de la Ley 336 de 1996. Actor: Jorge Eliécer Granados Mancho-la, Magistrado Ponente: Dr. Vladimiro Naranjo Mesa.

Para el demandante, el hecho de que la norma acusada les exija a los operadores del servicio de transporte público acogerse a las nuevas condiciones de habilitación de cada modo de transporte, dentro del lapso de 18 meses siguientes a la reglamentación que sobre el particular expida el gobierno nacional, implica la revocación de las actuales licencias y, por contera, el desconocimiento de derechos adquiridos amparados por la Constitución Política.

La Corte hace algunas precisiones, referidas a los efectos jurídicos de las licencias administrativas de operación; esto con el fin de establecer si, frente a determinadas situaciones que comprometan el interés público, el Estado se encuentra facultado o no para revocarlas, o para modificar o complementar las condiciones que dieron lugar a su expedición.

Tesis central

Tratándose del servicio público de transporte, en el que se encuentran comprometidos derechos constitucionales fundamentales como la vida y la integridad personal de los usuarios y, en general, el interés público, la autorización inicial de los organismos

estatales de control no puede ser inmodificable. En este caso, sin perjuicio del poder de revocación que le asiste (art. 18 de la ley 336/96), el Estado se encuentra más que facultado, obligado a actualizar, cuando las circunstancias así lo exijan, las condiciones de operación del servicio aun cuando con ello se afecten los derechos que, mediante el otorgamiento de licencias, se conceden a los particulares para la ejecución del mismo. Tal actitud, si bien en apariencia rompe el principio de la intangibilidad de los actos administrativos derivado del precepto constitucional de la seguridad jurídica, encuentra sustento legítimo en la defensa de los derechos fundamentales de las personas y en la primacía del interés general sobre el particular, de consagración igualmente constitucional (arts. 1º, 2º de la C.P., entre otros).

Argumentos centrales y subargumentos

Argumentos centrales	Subargumentos
1).- El derecho positivo colombiano define el servicio público como "... <i>toda actividad organizada que tienda a satisfacer necesidades de interés general en forma regular y continua, de acuerdo con un régimen jurídico especial, bien que se realice por el Estado directa o indirectamente o por personas privadas.</i> " (Art. 430 del Código Sustantivo del Trabajo. La definición citada coincide con la contenida en el numeral 3º del artículo 2º de la ley 80 de 1993, Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.. Tal afirmación encuentra fundamento en lo dispuesto por el artículo 365 de la Constitución Política, según el cual " <i>Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado</i> " y es deber de éste " <i>asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional</i> ". Para tales efectos, la norma otorga al legislador la facultad para fijar el régimen jurídico de los servicios públicos, autorizando su prestación directa o indirecta, por parte de comunidades organizadas o por particulares, pero reservando al Estado su regulación, control y vigilancia.	1.1).-La operación del transporte público en Colombia es un servicio público, inherente a la finalidad social del Estado y sujeto a la intervención y reglamentación de las autoridades competentes, en cuya prestación juega un papel decisivo la participación del sector privado. 1.2).-La ley 336 de 1996, "por la cual se adopta el Estatuto Nacional de Transporte", en armonía con la ley 105 de 1993, le otorga " <i>El carácter de servicio público esencial...</i> " y resalta la prelación del interés general sobre el particular, especialmente en lo que tiene que ver con la garantía de la prestación del servicio y la protección de los usuarios, conforme a los derechos y obligaciones establecidas en la Constitución, la ley y los reglamentos. El mismo ordenamiento destaca en su artículo 2º que la seguridad en el servicio, particularmente la relacionada con la protección de los usuarios, "constituye prioridad esencial en la actividad del sector y del sistema de transporte", lo cual se ajusta al mandato constitucional contenido en los artículos 2º, 11, 24, 365 y 366, que le imponen al Estado el deber de proteger la vida e integridad de todas las personas residentes en Colombia.

2).- Las licencias, permisos o habilitaciones son actos administrativos de autorización otorgados por el Estado a los particulares, en ejercicio del poder de policía administrativa, para que, cumplidos ciertos requisitos legales o reglamentarios que consultan las necesidades del bien común y de la seguridad pública, aquéllos desarrollen una actividad amparada por el ordenamiento jurídico, como ocurre en el caso de los servicios públicos. Por esta razón, la licencia, permiso o habilitación constituye el título sin el cual la actividad desplegada por el particular deviene ilegítima.

2.1.-La *ultima-ratio* de las autorizaciones o habilitaciones reside entonces en la obligación que tiene el Estado de proteger los intereses de la comunidad, de los posibles perjuicios que la ejecución indiscriminada e incontrolada de la actividad de los particulares pudiera generarle.

2.2.-La intervención estatal en el otorgamiento y prórroga de las licencias, reviste aún mayor importancia en tratándose de aquellas que se dan para ejercer una actividad que, si bien beneficia al autorizado, implica la prestación de un servicio público. En estos casos, al igual que ocurre con el contrato estatal de concesión de servicios públicos, la Administración goza de ciertos derechos y prerrogativas ante los beneficiarios de las mismas como son, entre otros: 1) el derecho a introducir las modificaciones que considere necesarias para obtener una mejor organización y funcionamiento del servicio; 2) el derecho a exigir al operador del servicio la adaptación del mismo a las nuevas demandas o conveniencias para los usuarios; 3) la prerrogativa de vigilancia y control sobre la actividad desarrollada, el cual se justifica por el interés público que aquella involucra, y que, finalmente, origina el otorgamiento de la licencia; 4) el derecho a exigir del operador del servicio el cumplimiento debido y la ejecución del mismo, 5) el derecho a revocar la licencia de funcionamiento antes de cumplirse el plazo estipulado, por razones de interés público o por circunstancias previamente definidas en la Constitución, la ley o los reglamentos.

3).- Así entonces, tratándose del servicio público de transporte, en el que se encuentran comprometidos derechos constitucionales fundamentales como la vida y la integridad personal de los usuarios y, en general, el interés público, la autorización inicial de los organismos estatales de control no puede ser inmodificable. En este caso, sin perjuicio del poder de revocación que le asiste (art. 18 de la ley 336/96), el Estado se encuentra más que facultado, obligado a actualizar, cuando las circunstancias así lo exijan, las condiciones de operación del servicio aun cuando con ello se afecten los derechos que, mediante el otorgamiento de licencias, se conceden a los particulares para la ejecución del mismo. Tal actitud, si bien en apariencia rompe el principio de la intangibilidad de los actos administrativos derivado del precepto constitucional de la seguridad jurídica, encuentra sustento legítimo en la defensa de los derechos fundamentales de las personas y en la primacía del interés general sobre el particular, de consagración igualmente constitucional (arts. 1º, 2º de la C.P., entre otros).

4).-No obstante, si en gracia de discusión se aceptara que el otorgamiento de licencias genera derechos adquiridos en favor de los beneficiarios de las mismas, es claro que, en tratándose de actividades que comprometan el interés colectivo, como ocurre con los servicios públicos y, en particular con el servicio de transporte, los derechos individuales deben ceder ante tal interés. Así lo reconoce el artículo 58 de la Constitución Política cuando consagra: *"Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes*

4.1).-Con motivo de una demanda de inconstitucionalidad presentada contra algunas disposiciones de la ley 335 de 1996, por la cual se modifican parcialmente las leyes 14 de 1991 y 182 de 1995, esta Corporación sentó jurisprudencia en relación con la prevalencia del interés general sobre el particular al referirse a los contratos estatales de concesión, los cuales, al igual que las licencias, constituyen otra modalidad de operación de servicios públicos por parte de los particulares. Al respecto afirmó:

"Es decir, que los términos de los contratos de concesión de servicios

posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivo de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social." (Subrayas fuera de texto).

*públicos, incluidos los que adjudican espacios públicos de la televisión, pueden verse afectados por las disposiciones de una ley posterior a aquella que regía en el momento de su celebración, inclusive en lo que tiene que ver con los derechos, obligaciones y prerrogativas del concesionario como contratista particular, siempre y cuando esas nuevas disposiciones traduzcan motivos de interés público o bienestar general, que como tales superen el interés particular: **'En suma el interés de la comunidad está siempre por encima del interés del individuo, sea cual fuere el origen de su reconocimiento y protección jurídica... aún en las concesiones de naturaleza contractual el concesionario particular está sujeto a las modificaciones reglamentarias producidas por la administración concedente en atención a las exigencias del servicio público o a los imperativos del interés social...'**"* (Sentencia C-350/97, M.P., doctor Fabio Morón Díaz). (Negritas fuera de texto original).

Sobre el particular, ver entre otras sentencias la C-108 de 10 de febrero de 2004. Magistrado Ponente: Alfredo Beltrán Sierra. Por medio de la cual declara exequible el inciso segundo del artículo 78 de la Ley 769 de 2002, según el cual "Las entidades públicas o privadas y los propietarios de locales comerciales no podrán hacer uso del espacio público frente a sus establecimientos para el uso exclusivo de sus vehículos o el de sus clientes", por cuanto no viola la Constitución Política, sino que por el contrario la acata, pues con dicha disposición se contribuye al mejoramiento de la calidad de vida de todos los habitantes, en tanto permite que el espacio público no sea utilizado exclusivamente por cierto grupo de personas, sino que garantiza su uso común en beneficio de toda la colectividad.

3.3.- Consejo de Estado

En sentencia del 27 de febrero de 2003, Consejero Ponente: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, se adhiere al precedente jurisprudencial emitido por la Corte Constitucional en sentencia C-043 de 1998, la cual es citada *in extensu*, anteriormente analizada. De igual forma se ha pronunciado el máximo tribunal de lo contencioso administrativo en Sentencia de fecha 26 de abril de 2007, Magistrado Ponente: Rafael E. Ostau de La-

font Pianeta, en la cual se mantienen incólumes los argumentos expuestos por la Corte Constitucional.

Tesis central

Los permisos para la prestación del servicio público de pasajeros, como cualquier otro permiso, se trata, entonces, de actos administrativos que están sujetos a normas de orden público y, por lo mismo, a la prevalencia del interés general sobre el particular, de allí que se tenga reiterado por el Ordenamiento Jurídico, la Jurisprudencia y la Doctrina, tanto interno como comparado, que esos actos no confieren derechos adquiridos o perpetuos, sino provisionales o precarios, *iuris tantum*, en la medida que pueden modificarse o extinguirse cuando cambia la regulación en que se fundamentan, la que de suyo está aparejada con las circunstancias de hecho que regulan, que de ordinario son cambiantes, pues usualmente pertenecen a los campos económicos, sociales, ecológicos y similares, como ocurre justamente con el servicio público de transporte.

Argumentos centrales y subargumentos

Argumentos centrales	Subargumentos
1).- Los permisos para la prestación del servicio público de pasajeros, como cualquier otro permiso, está sujeto a que se preserven las condiciones y circunstancias de hecho y de derecho que les sirven de fundamento, de las cuales son determinantes en materia de servicio público de transporte de pasajeros las necesidades de movilización y la demanda en razón de las cuales fueron otorgados, tanto que de no existir esas necesidades no hay lugar a otorgar permiso alguno para ese servicio.	1.1.)- No por otra razón el artículo 3º, numeral 5, inciso segundo, de la Ley 105 de 1993 establece que "El otorgamiento de permisos o contratos de concesión a operadores de transporte público a particulares no genera derechos especiales, diferentes a los estipulados en dichos contratos o permisos", y es sabido que esos permisos están sujetos a modos y condiciones tal como atrás se explicó; mientras que el artículo 18 de la Ley 336 de 1996 prevé que "El permiso para la prestación del servicio público de transporte es revocable e intransferible, y obliga a su beneficiario a cumplir lo autorizado bajo las condiciones en él establecidas".
2).- Esa es justamente la implicación práctica del carácter que en el artículo 365 de la Constitución Política se le da a los servicios públicos como inherentes a la finalidad social del Estado. La intervención de los particulares en esas circunstancias no es más que una forma de permitir y hacer efectiva su colaboración con el Estado en la consecución de sus fines y cometidos, y su participación en la satisfacción de las necesidades sociales y colectivas, lo	2.1.)- A su turno, el artículo 3º de la Ley 336 de 1996 prevé que en la regulación del transporte público las autoridades competentes exigirán y verificarán las condiciones de seguridad, comodidad y accesibilidad requeridas para garantizarle la eficiente prestación del servicio básico, dándole prioridad a la utilización de medios de transporte masivo; mientras que el artículo 5º de la misma, le imprime carácter de servicio público esencial a dicho servicio público

necesidades sociales y colectivas, lo que a su turno es concordante y se profundiza con el modelo de democracia participativa adoptada por el Constituyente de 1991.	público esencial a dicho servicio público y le atribuye la consecuente prelación del interés general sobre el particular.
--	---

Sentencia del 26 de febrero de 2004, Consejero Ponente: Olga Inés Navarrete, mantiene la tesis de la no estabilidad de los actos administrativos de contenido particular, cuando de su aplicación se pone en peligro o lesiona el interés público o social.

Tesis central

La concesión como figura jurídica para autorizar a los particulares el uso de algunos recursos naturales no significa que el Estado quede exonerado de sus responsabilidades ambientales, pues es su deber vigilar que el concesionario utilice el recurso natural de acuerdo con las normas constitucionales y legales. Toda concesión de aguas debe estar sujeta a condiciones especiales previamente determinadas para conservar las aguas, lograr su conveniente utilización, la de los predios aledaños y, en general, el cumplimiento de los fines de utilidad pública e interés social inherentes a la utilización.

Argumentos centrales y subargumentos

Argumentos centrales	Subargumentos
1).- Los actos mediante los cuales se otorga una concesión de aguas son actos sujetos a condición relativa al cumplimiento de determinadas obligaciones ambientales.	1.1.)- De manera que ante la omisión en el cumplimiento de dichas obligaciones procede la revocación de la concesión sin que para esta determinación sea necesario obtener el previo consentimiento escrito y expreso del titular del derecho. 1.2.)- El artículo 62 de la Ley 99 de 1993 prevé la suspensión o revocatoria de las licencias ambientales para los casos en que no se estén cumplimiento las condiciones y exigencias en ella establecidas, conforme a los términos definidos en el acto de su expedición. 1.3.)- El artículo 133 especifica los deberes de los usuarios de esas concesiones de aguas, entre las cuales se puede destacar la obligación que tienen de permitir la vigilancia y control de las autoridades.

3.4.- Presentación gráfica de la línea jurisprudencial

<p>PROBLEMA JURÍDICO: ¿Se puede predicar la estabilidad del acto administrativo de carácter particular y concreto cuando amenaza o vulnera el interés general o los derechos colectivos?</p>		
<p>DISTRIBUCIÓN ESPACIAL DE LAS SENTENCIAS SEGÚN LA TESIS QUE SUSTENTA</p>		
TESIS (1)		TESIS (2)
<p>No se puede predicar la estabilidad del acto administrativo de carácter particular y concreto cuando está de por medio la amenaza o vulneración del interés general y los derechos colectivos; pues en suma el</p>	<p>X C.S.J Sent. De 5 May/81</p> <p>X C.C. Sent. de 25 Feb/98 C - 043</p> <p>X C.C. Sent. de 10 Feb/04 C - 108</p> <p>X C.E. Sent. de 27 Feb /03</p> <p>X C.E. Sent. de 27 Feb/03</p> <p>X C.E. Sent. de</p>	<p>Sí se puede predicar la estabilidad del acto administrativo de carácter particular y concreto aún cuando de por medio la amenaza o vulneración del interés general y los derechos colectivos.</p>

<p>interés de la comunidad está siempre por encima o prevalece cuando entra en pugna con el interés particular.</p>	<p>26 Feb/04</p> <p>X C.E. Sent. de 26 Abr/07</p>	
---	---	--

Como se observa, es contundente la línea jurisprudencial de las altas cortes – Corte Suprema de Justicia – Sala Constitucional, Corte Constitucional y Consejo de Estado- al referirse al tema de la revocatoria de los actos administrativos de contenido particular y concreto cuando entran en conflicto con el interés público y derechos de la colectividad, al tener éste último una posición prevalente en nuestro ordenamiento constitucional en respuesta a la dogmática del Estado Social de Derecho; en tal sentido, no generan derechos adquiridos, quedando la Administración compelida a dejar sin efectos las prerrogativas individuales de manera directa, aun sin el consentimiento de los titulares del respectivo derecho. Así las cosas, existe precedente jurisprudencial y por ende una causal más de revocatoria directa de los actos administrativos de contenido particular de creación pretoriana.

Por tanto, la conclusión de la jurisprudencia al problema jurídico planteado es: **“No se puede predicar la estabilidad del acto administrativo de carácter particular y concreto cuando está de por medio la amenaza o vulneración del interés general y los derechos colectivos; pues en suma el interés de la comunidad está siempre por encima o prevalece cuando entra en pugna con el interés particular.”**

4. Análisis en el derecho comparado

La legislación, jurisprudencia y doctrina española, trata el tema en los siguientes aspectos:

La Ley 30 de 1992, por medio de la cual establece el régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común en su artículo 105, establece la revocación de los actos administrativos, cuyo tenor literal, dispone:

- 1.- Las administraciones públicas podrán revocar en cualquier momento sus actos de gravamen o desfavorables siempre que tal revocación no constituya dispensa o exención no permitida por las leyes o sea contraria al principio de igualdad al interés público o al ordenamiento jurídico.

2.- Las administraciones públicas podrán así mismo, rectificar en cualquier momento, de oficio, o a instancia de los interesados, los errores materiales, de hecho o aritméticos existentes en sus actos.

Por su parte, el actual artículo 103.1 LPC establece que «las Administraciones públicas podrán declarar lesivos para el interés público los actos favorables para los interesados que sean anulables conforme a lo dispuesto en el artículo 63 de esta Ley, a fin de proceder a su ulterior impugnación ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo».

La Ley niega así a la Administración que quiere apartarse de un acto suyo la puesta en juego a estos efectos de sus facultades de autotutela la obliga a adoptar el papel, para ella excepcional, de postulante de la tutela judicial interponiendo ante el Tribunal contencioso-administrativo competente el llamado recurso de lesividad, previa la correspondiente declaración formal de que el acto administrativo es lesivo para el interés público.

Ahora bien, cabe destacar en la doctrina española al tratadista García de Enterría, al analizar la temática en uno de sus apartes de su obra *Curso de Derecho Administrativo*²¹, quien enseña:

En el Capítulo XVII titulado “La incidencia de la acción administrativa sobre las situaciones jurídicas del administrado”, analiza el alcance de los actos administrativos de autorización de la administración, para lo cual trae a colación y analiza normatividad de la legislación española – artículos 15.1 y 16 RSCL Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 17 de Junio de 1955-.

Art.- 15.1 RSCL: “Las licencias relativas a las condiciones de una obra o instalación tendrán vigencias mientras subsistan aquéllas”.

Sobre la norma citada, expone que hace surgir una relación permanente entre la Administración y el sujeto autorizado, con el fin de proteger en todo caso al interés público frente a las vicisitudes y circunstancias que a lo largo del tiempo puedan surgir más allá del horizonte limitado que es posible avizorar en el momento de otorgar el permiso.

Añade que esta necesidad de disciplinar del futuro da al problema una especial complejidad que no tiene satisfactoria solución en el ordenamiento en vigor, cuyas normas acostumbran a centrar exclusivamente su atención en el momento inicial en que se solicita la autorización, con la consiguiente congelación que ello supone de la valoración de los intereses públicos en juego, congelación a la que coadyuva una aplicación tópica e indiscriminada del principio de intangibilidad de los actos declarativos de derechos.

Este planteamiento, sigue, es normalmente insatisfactorio y exige una corrección, que solo en algún sector determinado ofrece una base normativa suficiente, sobre la cual la jurisprudencia ha podido operar con alguna holgura. Nos referimos, concretamente, a

las licencias municipales y, en especial, a las de apertura de funcionamiento de actividades, molestas, insalubres, nocivas peligrosas (Reglamento de 30 de Noviembre de 1961).

Por su parte, al analizar una norma de la legislación española (Art. 16 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales) que prevé la revocación de las licencias de operación cuando desaparecen las circunstancias que motivaron su otorgamiento o sobrevienen otras que, de haber existido en su momento, habrían justificado la denegación, el tratadista español García de Enterría señala que el precepto en cuestión rompe, pues, acertadamente con el tópico principio de la intangibilidad de los actos declarativos de derechos y lo hace a partir de un dato capital: la vinculación necesaria de este tipo de autorizaciones a las circunstancias concurrentes en el momento en que se otorgaron y el implícito condicionamiento de las mismas a la permanente compatibilidad de la actividad autorizada con el superior interés público, cuya prevalencia no puede quedar subordinada al resultado de una valoración inicial inmodificable.

Conclusiones

La estabilidad no se predica de los actos administrativos de carácter particular y concreto, cuando los mismos afectan derechos de interés general y los colectivos. Lo anterior por aplicación del principio fundamental constitucional previsto en los artículos 1º y 2º de la Constitución Política, cimentado en el Estado social de derecho y como tal fundado en la prevalencia del interés general, a su vez el principio consignado en el artículo 58 ibídem, según el cual, cuando de la aplicación de una ley expedida por motivo de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social.

Concatenado con lo anterior, es preciso concluir que la revocatoria directa de los actos administrativos de carácter particular sin el consentimiento de su titular, por vía jurisprudencial, procede cuando es evidente la amenaza o vulneración de los intereses generales.

Por su parte, según desarrollo previsto en el artículo 58 de la Constitución y en la jurisprudencia, no existen derechos adquiridos en temas de servicios públicos como licencias, permisos, concesiones, autorizaciones otorgados a particulares para que los presten indirectamente, pues este tema atañe directamente con el postulado general, por lo que es deber del Estado su control, vigilancia y regulación permanente.

La jurisprudencia y doctrina colombiana ha adoptado frente a los temas expuestos anteriormente similar criterio que el planteado en la legislación y doctrina española.

21 GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. *Curso de Derecho Administrativo*. Tomo II. Madrid: Civitas, 1992. p. 140-141.

Lista de referencias

BERROCAL GUERRERO, Luis Enrique. Manual del acto administrativo, Bogotá : Librería ediciones del profesional, 2003.

CABANELLAS, Guillermo. Diccionario enciclopédico de derecho usual. 25 ed. s.l. : Helica, s.f..

CONSEJO DE ESTADO. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de 1 de septiembre de 1998, exp. S-405, M.P. Javier Díaz Bueno.

_____. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Sentencia de 21 de septiembre de 1990, exp. 2594, M.P. Jaime Avella Zárate.

_____. Sentencia de 22 de enero de 2004, radicación número: 25000-23-26-000-2001-00527-03 (AP).

_____. Sentencia del 27 de febrero de 2003, número de radicación: 11001-03-24-000-2001-0179-01 (7103).

_____. Sentencia de 26 de abril de 2007, radicación número: 25000-23-24-000-2003-00834-02.

_____. Sentencia del 26 de febrero de 2004, número de radicación: 25000-23-24-000-2000-00369-01.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-639 DE 1996. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

_____. Sentencia T-230 de 1993, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

_____. Sentencia T-426 de 24 de junio de 1992.

_____. Sentencia C-043 del 25 de febrero de 1998.

_____. Sentencia C- 108 de 2004.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sala Plena. Sentencia de 15 de noviembre de 1990.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. Curso de derecho administrativo. Tomo II. Madrid : Civitas, 1992.

GORDILLO, Agustín. Tratado de Derecho Administrativo. El acto administrativo. Medellín : Biblioteca Jurídica Diké, 1999.

PALACIO HINCAPIÉ, Juan Ángel. Reflexiones del derecho administrativo para un Estado social de derecho. Bogotá : Doctrina y Ley, 2005.

PENAGOS, Gustavo. El acto administrativo. Tomos I y II. Parte general y especial. Nuevas tendencias. 8ª ed. Bogotá : Doctrina y Ley, 2008.

SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando. Tratado de derecho administrativo. Acto administrativo procedimiento, eficacia y validez. 4ª ed. Bogotá : Universidad Externado de Colombia, 2003.

Derecho y Realidad
Número 17. I Semestre de 2011
Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, UPTC
ISSN: 1692-3936

Antecedentes históricos de los conflictos armados en Colombia y Afganistán

Historical precedents of armed conflict in Colombia and Afghanistan

Catherine Díaz Sanabria*

Resumen

Colombia y Afganistán son dos países que se caracterizan por un conflicto interno: en Afganistán se manifiesta en grupos étnolingüísticos y religiosos que intentan influir en el comportamiento de la población y cambiar el sistema regional, de igual forma son permanentes los enfrentamientos de algunos Estados por el petróleo ubicado en el territorio. En Colombia, los grupos guerrilleros y paramilitares, con el fin de concretar sus ideales mantienen una constante pugna con el Estado colombiano, generando crisis en el orden social, político y económico, siendo el narcotráfico el principal patrocinador de la guerra detrás de máscaras que generan empleos a través del lavado de activos.

Palabras claves

Conflicto armado, narcotráfico, derechos humanos, desplazados, desaparecidos, crisis, territorio, política, Estado.

Abstract

Colombia and Afghanistan are two countries that are characterized by an internal con-

* Abogada de la Universidad Antonio Nariño, Magister en Derechos Humanos en la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, Especialista en Derecho del Trabajo de la Universidad Nacional de Colombia. Docente Investigadora, Universidad de Boyacá.