



Falta y falsa motivación de los actos administrativos en Colombia

Dary Yaneth Bonilla Botero

Trabajo de grado presentado para optar al título de Especialista en Derecho Administrativo

Tutor

Gustavo Adolfo García Arango, Doctor (PhD) en Derecho

Universidad de Antioquia
Facultad de Derecho y Ciencias Políticas
Especialización en Derecho Administrativo
Medellín, Antioquia, Colombia
2023

Cita	(Bonilla Botero, 2023)
Referencia	Bonilla Botero, D. (2023). <i>Falta y falsa motivación de los actos administrativos en Colombia</i> [Trabajo de grado especialización]. Universidad de Antioquia, Medellín, Colombia.
Estilo APA 7 (2020)	



Especialización en Derecho Administrativo, Cohorte XVIII.



Biblioteca Carlos Gaviria Díaz

Repositorio Institucional: <http://bibliotecadigital.udea.edu.co>

Universidad de Antioquia - www.udea.edu.co

El contenido de esta obra corresponde al derecho de expresión de los autores y no compromete el pensamiento institucional de la Universidad de Antioquia ni desata su responsabilidad frente a terceros. Los autores asumen la responsabilidad por los derechos de autor y conexos.

RESUMEN

El presente artículo busca establecer el marco jurisprudencial sobre la falta y la falsa motivación en Colombia, para lo cual se identifican los requisitos de existencia y validez; así como los requisitos esenciales de la motivación del acto administrativo y se analizan los lineamientos que han definido las Altas Cortes en materia de motivación.

Así, el artículo aborda, desde el método documental, los requisitos de existencia y validez de los actos administrativos, dentro de los cuales se encuentra la motivación del acto, como forma de materializar los principios de legalidad, seguridad jurídica, confianza legítima; los requisitos esenciales de su motivación y el estudio de los pronunciamientos y posiciones que han asumido el Consejo de Estado y la Corte Constitucional sobre la motivación de los actos administrativos, como aquello relacionado con el debido proceso y los límites a la discrecionalidad del operador jurídico.

Se concluye que uno de los requisitos esenciales del acto administrativo es la debida motivación, la cual materializa los principios de la administración pública, pero, además, los fines del Estado social de derecho, en donde la motivación hace parte de la gobernanza regulatoria y el derecho a la defensa de la que gozan los administrados.

Palabras clave: Acto administrativo. Argumentación normativa. Falsa motivación. Falta de motivación. Motivación. Principio de contradicción. Principio de legalidad.

Sumario: Introducción. 1. El acto administrativo. 1.1 Definición de acto administrativo. 1.2 Elementos del acto administrativo. 1.3 Efectos del acto administrativo. 1.4 Clasificación del acto administrativo. 1.5. Validez del acto administrativo. 2. La argumentación o motivación de los actos administrativos. 2.1 Contextualización. 2.2 Objetivos de la motivación de los actos administrativos. 2.3 Características de la motivación. 3. Falsa y Falta de motivación en la jurisprudencia colombiana. 3.1 La falsa motivación. 3.2 La falta de motivación. 3.3 Consecuencias jurídicas de la falsa y la falta motivación de los actos administrativos. Conclusión. Referencias bibliográficas.

INTRODUCCIÓN

El acto administrativo, como manifestación unilateral de la administración orientada a producir consecuencias jurídicas, requiere que su expedición se realice de conformidad con lo establecido en la normativa. Lo cual permitirá al administrado hacer uso del derecho de defensa controvirtiendo, si así lo considera, la decisión que se le notifica en un acto particular y concreto, garantizando su derecho al debido proceso. En igual sentido, podrá hacer uso de las instancias correspondientes si pretende demandar un acto general y abstracto.

En el presente artículo se analiza el marco jurisprudencial sobre la falta y falsa motivación del acto administrativo en Colombia, dada la importancia que éste ostenta en el actuar de la administración frente a los particulares y, las consecuencias que ello implica para el administrado y la seguridad jurídica en general.

De acuerdo con lo anterior y, con el objeto de tener un panorama más concreto frente a las diferentes situaciones que se presentan en la falta y falsa motivación de los actos administrativos, se identifica en la normativa, en la jurisprudencia y la doctrina tanto los requisitos de existencia y validez, como los requisitos esenciales de la motivación de los actos administrativos y se analizarán los lineamientos que han definido las altas cortes en cuanto a la motivación de los citados actos.

En igual sentido, se realiza un análisis de los conceptos de diferentes autores sobre acto administrativo, haciendo énfasis en el que ha sido acogido en nuestra legislación y se profundizará sobre los conceptos jurisprudenciales de la falta y falsa motivación.

Para el desarrollo del artículo, se acude al método documental (Bernal, 2013). Para ello se realizó la búsqueda de la información documental normativa (Constitución, leyes, decretos), jurisprudencial (sentencias del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional) y doctrinal.

Para la revisión normativa se realizó la consulta de las bases jurídicas de la Secretaría del Senado, la Biblioteca Jurídica Virtual Astrea de la Alcaldía de Medellín y el Sistema de Información Jurídica –SISJUR- de la Alcaldía de Bogotá. Para la jurisprudencia los servicios de relatoría de las páginas oficiales de las dos Altas Cortes enunciadas, y finalmente, para la búsqueda de la doctrina se acudió a bases de revistas indexadas tales como Dialnet, Redalyc, Scielo y Google Académico.

La búsqueda se hizo teniendo como enfoque la circunscripción normativa y jurisprudencial colombiana, el periodo de revisión fue el comprendido entre los años 2013 y 2023, haciendo uso de los términos: argumentación normativa, falsa motivación, falta de motivación y motivación del acto administrativo.

La estructura del artículo aborda, en primer lugar, el concepto de acto administrativo, sus elementos, su clasificación y los efectos que produce. Posteriormente, se realiza un análisis concienzudo sobre la definición de los términos argumentación y motivación, así como la importancia que se les atribuye en la generación del acto.

En segundo lugar, se realiza consulta en las diferentes fuentes del derecho, las excepciones frente a la motivación de los actos administrativos, para establecer los límites de ello, y se finaliza con los pronunciamientos que las altas cortes han generado frente a la falsa y falta de motivación de los actos administrativos en Colombia.

Finalmente, se concluye que la falsa y falta de motivación de los actos administrativos ha generado análisis y pronunciamientos de las Altas Cortes, sentando lineamientos que concientizan en mayor medida a la administración en la necesidad de que se expidan los actos administrativos ajustados a derecho y, a los administrados, para identificar de manera asertiva falencias en la

motivación efectiva del acto, como garantía de los principios de publicidad, debido proceso y derecho a la defensa. (Corte Constitucional, 2014, SU-556/14).

1. El acto administrativo

1.1 Definición de acto administrativo

Los actos administrativos han desempeñado un papel importante en la gestión de los asuntos públicos y, cada vez se acentúa con mayor fuerza su protagonismo, toda vez que, se han convertido en un concepto central en el derecho administrativo de varios países, entre ellos, Colombia.

En el país, aunque no se tiene una definición concreta, ni en la Constitución ni en la Ley sobre esta figura, dada la relevancia que tiene en el actuar administrativo, la doctrina ha generado diversos conceptos sobre el tema. Se involucran en ellos términos como Estado, administración, voluntad, función administrativa, unilateralidad y los efectos que produce la expedición del acto, coincidente con los términos que ha utilizado la jurisprudencia.

Expresa la doctrina que, “la definición del acto administrativo más admitida en el ordenamiento jurídico colombiano es aquella que afirma que se trata de una manifestación unilateral de voluntad proferida en ejercicio de función administrativa” (Díaz, 2019, p. 281), orientada a producir efectos jurídicos. El Consejo de Estado (2020), radicado 25000-23-41-000-2012-00680-01, lo ha definido en similar sentido como la “[...] manifestación unilateral de voluntad emanada de una autoridad pública o de un particular en el ejercicio de las funciones administrativas otorgadas por la Constitución Política y las leyes, que produce efectos jurídicos[...]” (p. 20).

Los anteriores conceptos, se tendrán en cuenta en el desarrollo del presente artículo toda vez que orientan de manera cercana a los pronunciamientos que el Consejo de Estado y la Corte Constitucional han generado con relación a la falsa y falta de motivación de los actos administrativos en Colombia.

1.2 Elementos del acto administrativo

En igual sentido que la definición del concepto de acto administrativo, tanto la jurisprudencia administrativa como la doctrina han desarrollado definiciones sobre el tema.

La jurisprudencia estipula que conforman el acto: el órgano competente, la voluntad administrativa, el contenido, el motivo, la finalidad y la forma. Por su parte, la doctrina (Rodríguez, 2013; Forero, 2023) los identifica en su orden, como sujeto, el objeto o contenido, la causa o motivo, la finalidad y las formalidades, definiendo cada uno de ellos con base en el papel que cumplen en la construcción del acto.

Siendo así, el sujeto activo quien produce el acto administrativo; el sujeto pasivo a quien va dirigida la decisión; es decir, el destinatario de la manifestación de voluntad de la administración. La competencia es la facultad legal para expedir el acto administrativo. Con relación al objeto, éste hace referencia al asunto que conlleva a la decisión.

La causa o los motivos son los fundamentos fácticos y jurídicos que llevan al sujeto activo a tomar la decisión. La finalidad es lo que busca el sujeto activo con la decisión plasmada en el acto administrativo y, finalmente, las formalidades son el procedimiento y las formas para expedir el acto.

1.3 Efectos del acto administrativo

Como se viene manifestando en el contenido del presente artículo, son la Constitución, la ley, la jurisprudencia y la doctrina las que permiten ubicarse en los contextos requeridos para llevar a feliz término la construcción del presente escrito. Con base en ello, el tema se abordará desde el capítulo VIII del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011.

Esta norma establece la “Conclusión del procedimiento administrativo”, especificando las etapas que se deben surtir para que el acto administrativo cumpla su finalidad. Entre estas etapas se encuentran: la firmeza de los actos, la presunción de legalidad, el carácter ejecutorio de los actos expedidos por las autoridades y la ejecución en caso de renuencia. Igualmente, se establecen los elementos que generan la pérdida de ejecutoriedad.

En cuanto a la firmeza de los actos administrativos, el artículo 87 de la mencionada normativa establece cinco situaciones concretas:

1. Cuando contra ellos no proceda ningún recurso, desde el día siguiente al de su notificación, comunicación o publicación según el caso.
2. Desde el día siguiente a la publicación, comunicación o notificación de la decisión sobre los recursos interpuestos.
3. Desde el día siguiente al del vencimiento del término para interponer los recursos, si estos no fueron interpuestos, o se hubiere renunciado expresamente a ellos.
4. Desde el día siguiente al de la notificación de la aceptación del desistimiento de los recursos.
5. Desde el día siguiente al de la protocolización a que alude el artículo 85 para el silencio administrativo positivo. (Ley 1437, 2011, art. 87)

Se concluye que, el acto administrativo empieza a tener efectos jurídicos una vez se encuentra en firme, o sea, debidamente ejecutoriado, conforme los anteriores criterios.

Con relación a la presunción de legalidad, los actos se presumen legales, es decir, que han sido expedidos por el competente con base en el ordenamiento jurídico y en las reglas que corresponden, conforme el artículo 88 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

En lo referente a la ejecutoria del acto, es suficiente la firmeza para que se inicie la ejecución de la decisión establecida en el acto, como lo estipula el artículo 89 de la normativa en comento.

En igual sentido, según lo mencionado anteriormente, la Ley 1437 de 2011, en cuanto a la ejecución, en caso de renuencia establece que “cuando un acto administrativo imponga una obligación no dineraria a un particular y este se resistiere a cumplirla, la autoridad que expidió el acto le impondrá multas sucesivas mientras permanezca en rebeldía, concediéndole plazos razonables para que cumpla lo ordenado [...]” (Art. 90). Asimismo, se faculta a la administración para realizar o contratar la ejecución material de los actos que correspondan, con cargo a quien debió realizarlos.

En cuanto a la pérdida de ejecutoriedad, es claro que si el acto se encuentra debidamente ejecutoriado y no han sido anulados por la jurisdicción competente será obligatorio, estipulando el artículo 92 de la Ley 1437 de 2011, los casos en que se pierde la obligatoriedad de su ejecutoriedad.

Es clara la norma en establecer cuándo se genera la ejecutoriedad del acto; e igualmente, cuándo se pierde ésta y cuáles son las instancias y procedimientos por surtirse en cada una de las etapas.

1.4 Clasificación del acto administrativo

La clasificación de los actos administrativos permite identificar los recursos a interponer y los medios de control que se generan. Aunque existen variadas clasificaciones de actos administrativos se dejarán plasmadas las más relevantes para el objeto de estudio sobre la falta y la falsa motivación de los actos administrativos.

Tabla 1. Clasificación de los actos administrativos

Clasificación	Descripción
Generales	Acto producido por autoridades que ejercen funciones administrativas cuyos destinatarios son un número indeterminado de personas, es decir, un número de sujetos no identificados de manera concreta.
Particulares	Actos que se expiden para determinadas personas, es decir, identificadas de manera concreta.
Expresos	Actos que exteriorizan la voluntad de quienes ejercen funciones administrativas y que, se materializan a través de los sentidos.
Tácitos	Actos administrativos denominados presuntos o fictos, toda vez que, se generan cuando la administración no se pronuncia frente a peticiones o recursos de ley que fueron presentados o interpuestos por los administrados, silencio administrativo, el cual puede ser positivo o negativo.
Definitivos	Decidan el fondo del asunto, es decir, contienen la decisión final.
De ejecución	Acto en el cual se plasma el cumplimiento de una decisión que está consagrada en un acto administrativo.

Clasificación	Descripción
Nacional	Actos administrativos, con aplicación en todo el territorio nacional cuya expedición la realiza la autoridad de este nivel.
Local	Actos administrativos con aplicación en un departamento o municipio respectivo y, cuya expedición la realiza cada una de las autoridades de estos entes territoriales.
Simple	Acto que nace de la decisión tomada por una sola autoridad administrativa.
Complejo	Acto en el cual interviene la voluntad de varios órganos de una misma entidad o de entidades públicas distintas.
Reglados	Actos que se expiden con base en los parámetros normativos que se debe seguir para la expedición de éste.
Discrecionales	Actos en los cuales la autoridad administrativa está facultada por la normativa para elegir una entre varias opciones y tomar una decisión.
Actos administrativos mixtos	Acto administrativo que contiene decisiones con efectos jurídicos particulares y generales.

1.5 Validez del acto administrativo

La validez del acto se consolida cuando éste ha sido expedido con el cumplimiento de los elementos establecidos para ello, como son: sujeto activo, sujeto pasivo, competencia, objeto, causa o motivo, finalidad y causales; elementos que, de no cumplirse, darían lugar a la nulidad del acto.

2. La argumentación o motivación de los actos administrativos

2.1. Contextualización

Como se expresa en líneas precedentes, existen elementos esenciales que, se deben tener en cuenta en la construcción del acto administrativo para que, éste nazca a la vida jurídica y sea válido, los cuales, en caso de no generarse o, realizarse de manera inadecuada, pueden afectar su legalidad.

[...] en el ámbito de los elementos esenciales se configuran las irregularidades o “enfermedades del acto”; de ahí que su conocimiento posibilite el pronto diagnóstico del padecimiento del mismo por el intérprete o por quien se aproxime a su análisis o pretenda incluso su aplicación real o efectiva. (Santofimio, 2017, p. 535)

Dentro de los elementos citados se encuentra la motivación del acto, tema central del presente artículo. Con base en ello, es procedente ahondar sobre el concepto e igualmente sobre la argumentación, como pieza clave en el desarrollo de esta temática.

Ambos elementos -motivación y argumentación- son importantes en el ámbito legal y administrativo, toda vez que la argumentación en estos contextos permite proporcionar precedentes, situaciones relevantes, fundamentos legales y razonamiento lógico, que sirva de soporte para la toma de decisiones de manera justa, razonable y ajustada a derecho.

La motivación permite una explicación detallada y razonada para justificar la toma de decisiones. Ésta debe incluir los argumentos y fundamentos tanto técnicos como de hecho que la respaldaron e igualmente la aplicación de la normativa o reglamento que la soportan. En términos concretos, son razones de hecho y de derecho que justifican una decisión.

La motivación da cuenta de la transparencia (Milkes, 2018, p. 160), la legalidad y la legitimidad de la decisión tomada y debe estar soportada en el marco de la normatividad o la jurisprudencia vigente y aplicable (legalidad).

Así mismo, el acto administrativo debe fundarse en una norma que otorgue competencia y jurisdicción para la toma de la decisión (competencia). Debe permitir que los administrados comprendan lo que motivó la decisión y la relación entre el argumento y la conclusión, para que facilite su impugnación en caso de no estar de acuerdo con lo que se decidió (razonabilidad).

La motivación permite comprender por parte del lector y sobre todo del destinatario, el por qué se toma la decisión, de manera clara, secuencial y pormenorizada (transparencia).

Además, genera apertura para que el administrado pueda expresar su inconformidad con la decisión, argumentando y demostrando que las razones de hecho y derecho que se alegan para tomar la decisión no son las correctas, no dan lugar a llegar a dicha conclusión o que, incluso, no hay una motivación (derecho a la defensa).

2.2 Objetivos de la motivación de los actos administrativos

Realizada la revisión de la literatura doctrinal y jurisprudencial se ratifica que la motivación de los actos administrativos es una garantía para que se materialicen y protejan principios y derechos constitucionales y legales. Entre éstos se encuentran el democrático, el de legalidad, el del debido proceso, contradicción y defensa, publicidad, derecho al buen funcionamiento de la administración pública y de la administración de justicia, entre otros.

Teniendo en cuenta estos principios y derechos se identifica que, uno de los objetivos de la motivación de los actos administrativos es eliminar la arbitrariedad en que pueda incurrir la autoridad (Corte Constitucional, 1998, SU 250) e igualmente, controlar el abuso de poder.

En cuanto al principio democrático, la Corte Constitucional en la sentencia SU 917 de 2010, al hacer referencia a la motivación de los actos administrativos, estipula que se da una relación

directa con las particularidades de un gobierno democrático (artículos 1º, 123 y 209 de la Constitución Política), toda vez que, a través de ésta las autoridades dan cuenta de las actuaciones generadas.

El principio de legalidad marca la pauta para un Estado democrático, buscando garantizar que la administración actúe dentro de la ley y explicando de manera clara, pública y concreta las razones que la llevan a tomar las decisiones. Principio fundamental para proteger los derechos y garantías de los administrados y dar cuenta del Estado Social de Derecho consagrado en la Carta Política del 91.

[...] La motivación de un acto implica que la manifestación de la administración tiene una causa que la justifica y debe obedecer a criterios de legalidad, certeza de los hechos, debida calificación jurídica y apreciación razonable; los motivos en que se instituye el acto deben ser ciertos, claros y objetivos. (Consejo de Estado, 2017. Procesos 11001-03-27-000-2018 00006-00 (22326))

En cuanto a la publicidad del acto, ha establecido el Alto Tribunal Constitucional, su importancia en el ordenamiento jurídico, haciendo énfasis en el debido proceso, refiriéndose a decisión sobre el retiro de servidor público provisional:

Esa necesidad de motivar los actos (salvo excepciones expresamente consagradas), se integra a la publicidad, entendida como lo contrario al secreto o reserva. Por eso el retiro debe motivarse, porque si ello no ocurre materialmente no hay publicidad y se viola por tanto el debido proceso. (Corte Constitucional, 1998, Sent. SU-250)

No motivar un acto administrativo obstaculiza el efectivo acceso a la justicia, se zanja la posibilidad de que el administrado haga uso del derecho a la defensa, toda vez que le impide contradecir el acto; es decir, alegar y probar, en caso de no estar de acuerdo con su contenido (Corte Constitucional, 1998, Sent. SU-250).

Además, la motivación es la forma de garantizar el debido proceso y el derecho a la defensa, al facilitar que el administrado conozca las razones que dieron origen a la decisión; lo cual le permite defenderse adecuadamente, sea a través de los recursos o de las acciones judiciales, “puesto que la ausencia de tales premisas impide expresar cargos de ilegalidad o inconstitucionalidad ante la jurisdicción contenciosa distintos a la de deviación de poder” (Corte Constitucional, 2011, Sent. T-076).

En igual sentido, el máximo órgano de lo Contencioso Administrativo, mediante sentencia con radicado 11001-03-15-000-2020-01140-00, establece la importancia y trascendencia que tiene la motivación de los actos administrativos y referencia los derechos fundamentales que se protegen con ella (Consejo de Estado, 2020, p. 43).

Igualmente, se señala que la administración debe manifestar de manera justificada, “debida calificación jurídica y apreciación razonable; los motivos en que se instituye el acto deben ser ciertos, claros y objetivos” (Consejo de Estado, 2017, Proceso 11001-03-15-000-2020-01140-00)

Adicional a lo anterior, el órgano jurisdiccional en varias sentencias ha insistido en la importancia de motivar el acto, evitando errores, con el objeto de no incurrir en falsa motivación y, por ende, en la nulidad del acto.

Para que prospere la pretensión de nulidad de un acto administrativo con fundamento en la causal denominada falsa motivación, la Sala ha señalado que "es necesario que se demuestre una de dos circunstancias: a) O bien que los hechos que la Administración tuvo en cuenta como motivos determinantes de la decisión no estuvieron debidamente probados dentro de la actuación administrativa; o b) Que la Administración omitió tener en cuenta hechos que sí estaban demostrados y que si hubiesen sido considerados habrían conducido a una decisión sustancialmente diferente. (Consejo de Estado, 2017, Proceso 11001-03-15-000-2020-01140-00).

La doctrina ha considerado igualmente, la importancia de motivar las decisiones que se plasman en un acto administrativo:

[...] motivar un acto obliga a fijar, en primer término, los hechos de cuya consideración se parte y a incluir tales hechos en el supuesto de una norma jurídica; y, en segundo lugar, a razonar cómo tal norma jurídica impone la resolución que se adopta en la parte dispositiva del acto. (García y Fernández, 2008, p. 546)

En igual sentido, los doctrinantes, estipulan y hacen énfasis en los principios que se deben garantizar cuando se expide el acto administrativo y que no se desligan de los que las Altas Cortes en la jurisprudencia han dejado claros, como son el debido proceso y el derecho a la defensa; lo que concretan con “transparencia en la actividad pública” (Santofimio, 2017, p. 543).

2.3 Características de la motivación

Conforme lo señalan García y Fernández (1994): “La ley obliga a la Administración a motivar la mayoría de sus decisiones, lo que quiere decir a hacer públicas las razones de hecho y de derecho en las cuales las mismas se apoyan”. (p. 539). Razones que se deben justificar desde la legalidad, claridad y concreción de los hechos que dieron lugar a la expedición del acto.

En igual sentido que los doctrinantes lo exponen, el Consejo de Estado y la Corte Constitucional han señalado algunas características que se deben cumplir al momento de motivar un acto administrativo, buscando con ello que se dé aplicabilidad a los principios y derechos constitucionales y legales para los administrados y que se pueda controlar la arbitrariedad o abuso de poder de la administración:

- Claridad en las razones que dieron lugar a la decisión. Con el objeto de que el administrado pueda hacer uso del derecho de contradicción y defensa. (Consejo de Estado, 2017, Proceso 11001-03-27-000-2018 00006-00(22326)).
- Explicación suficiente que respalde la decisión. Buscando que se pueda realizar una revisión judicial efectiva que permita “al juez al instante que pase a ejercer el control jurídico sobre dicho acto [...] si se ajusta al ordenamiento jurídico y si corresponde a los fines señalados en el mismo”. (Corte Constitucional, 1998, Sent- SU 250).
- Concreción. En cuanto a las “circunstancias o razones de hecho y de derecho que determinan la expedición del acto y el contenido o sentido de la respectiva decisión” (Consejo de Estado, 2018, Sent. SU-250).
- “Convencimiento de las partes, eliminando cualquier arbitrariedad y facilitando el saber por qué se tomó la decisión respectiva, lo cual permite la viabilidad de los recursos”. (Corte Constitucional, 1998, Sent SU-250).
- Fundamentación jurídica. Vincula la administración al ordenamiento jurídico toda vez que, a través de ésta da la explicación de la solución generada para el caso concreto. (Corte Constitucional, 1998, Sent. SU-250).

En la sentencia del Consejo de Estado, del 26 de julio del 2017, refuerza todo lo anterior, con base en lo que ha señalado la sección cuarta del citado órgano de cierre:

La motivación de un acto implica que la manifestación de la administración tiene una causa que la justifica y debe obedecer a criterios de legalidad, certeza de los hechos, debida calificación jurídica y apreciación razonable; los motivos en que se instituye el acto deben ser ciertos, claros y objetivos [...] debe ser clara, puntual y suficiente, hasta tal punto que justifique la expedición de los actos y que suministre al destinatario las razones de hecho y de derecho que inspiraron la producción del mismo. (Consejo de Estado, 2017, Proceso 11001-03-27-000-2018 00006-00 (22326))

Lo plasmado anteriormente da cuenta de elementos importantes que se deben considerar en la expedición del acto administrativo, buscando con ello que la administración tenga la certeza en el acto generado y el administrado que lo que se le notifique se haya realizado acorde a los hechos y a derecho.

En consonancia con todo lo tratado, como hilo conductor de cada uno de los temas abordados en el presente subcapítulo, se encuentra la generación de actos administrativos que cumplan con los requisitos que por norma se deben dar, para que sean válidos y legales, profundizando en la motivación como pilar fundamental en su expedición. La cual debe consolidarse de tal manera que blinde a la administración de incurrir en arbitrariedades y a los administrados de poder hacer uso de los recursos correspondientes en sede administrativa y de la activación de la vía judicial si lo considera pertinente, buscando con ello la defensa de sus derechos.

3. Falsa y falta de motivación en la jurisprudencia colombiana

Las fallas en la argumentación de los actos administrativos se han concentrado básicamente en dos clases: la falta y la falsa motivación, las cuales se abordarán a continuación.

3.1 La falsa motivación

La falsa motivación, en el ámbito jurisprudencial, se describe según las distintas decisiones del Alto Tribunal, como la falta de veracidad, contundencia o claridad para dar real y concretamente vida jurídica al acto administrativo, tergiversando fácilmente las razones o situaciones de hecho o de derecho que debieron expresarse para justificar la decisión de la administración.

En revisión de sentencias emitidas por el Consejo de Estado y la Corte Constitucional relacionadas con la falsa motivación de los actos administrativos, se han generado análisis y pronunciamientos que acentúan con mayor fuerza la importancia de esta, como elemento fundamental, en la construcción del acto.

Así, el Consejo de Estado (2011) ha expresado que las “[...] circunstancias de hecho y de derecho que se aducen para la emisión del acto administrativo correspondiente, traducidas en la parte motiva del mismo, no tienen correspondencia con la decisión que se adopta o disfrazan los motivos reales para su expedición [...]” (Consejo de Estado, 2011, Radicado 68001-23-31-000-2008-00066-01 (1982-10)).

Igualmente, ha señalado se configura la falsa motivación cuando los hechos que fueron determinantes para tomar la decisión por parte de la autoridad administrativa, “[...] no estuvieron debidamente probados dentro de la actuación administrativa [...]” (Consejo de Estado, 2011, Radicado 68001-23-31-000-2008-00066-01 (1982-10)).

Así mismo, cuando “[...] la Administración omitió tener en cuenta hechos que sí estaban demostrados y que si hubiesen sido considerados habrían conducido a una decisión sustancialmente diferente.” (Consejo de Estado, 2011, Radicado 68001-23-31-000-2008-00066-01 (1982-10))

Por su parte, la Corte Constitucional en sentencia del 2002 expone que cuando “[...] el acto administrativo no se expide con fundamento en hechos ciertos, constituye una presunción razonable que indica que el servidor público no tuvo la precaución de verificar la realidad del supuesto fáctico a la hora de expedir el acto correspondiente [...]” (Corte Constitucional, 2002, C-455).

Igualmente, en otra sentencia del citado año, se estipula que “cuando se acude a la <desviación de la realidad> o al <ocultamiento de los hechos> en la motivación de un acto administrativo se da la presunción de dolo (Corte Constitucional, 2022, Sent. T-008).

Así, la expedición de un acto de manera irregular, como consecuencia de la falsa motivación en él estipulada, genera consecuencias complejas tanto para el administrado como para la administración y ni mencionar el desgaste del aparato judicial cuando se acude a esta instancia para solicitar la nulidad del acto o ésta y el restablecimiento del derecho.

3.2 La falta de motivación

Así, la falta de motivación es la ausencia o desconocimiento de las motivaciones reales que puedan dar fundamento al acto administrativo e infundir veracidad y concreción a la decisión adoptada por la administración.

Al respecto, el honorable Consejo de Estado (2013) ha expresado con suficiente claridad la trascendencia de este vicio en la expedición del acto administrativo, así:

Ahora bien, la falta de motivación, bien puede interpretarse como el vicio formal denominado expedición irregular, que particularmente acontece cuando se emite el acto administrativo sin sujeción a un procedimiento y a unas fórmulas determinadas; referido no solo a su mera condición exterior, sino a la inobservancia de las exigencias expresas de la ley para ciertos actos, como cuando aquella ordena que sea adoptado únicamente por escrito o con expresión de los motivos, vale decir, con motivación explícita y obligatoria. (Consejo de Estado, 2013, Radicado 13001-23-31-000-2007-00052-01(0105-12))

Igualmente, el órgano judicial superior manifiesta su clara inquietud sobre la falta de motivación así: "hay otro vicio invalidante que es el de la <falta de motivación>, cuya ocurrencia se subsume en el vicio de <expedición irregular> a que se refiere el inciso segundo del artículo 136

de la Ley 1437 de 2011. " (Consejo de Estado, 2017, Radicado 11001-03-25-000-2016-00019-00 (0034-2016).

Por ello, la Corte Constitucional en sentencia relacionada con la desvinculación de un servidor que había sido nombrado en provisionalidad, ha expresado lo siguiente: “[...] para que un acto administrativo de desvinculación se considere motivado es forzoso explicar de manera clara, detallada y precisa cuáles son las razones por las cuales se prescindió de los servicios del funcionario en cuestión. <Eso significa razón suficiente> [...]” (Corte Constitucional, Sent. T-407, 2016)

E igualmente expresa:

La motivación del acto administrativo es parte del derecho al debido proceso administrativo, porque permite que el ciudadano conozca con certeza las razones de la decisión de la administración y se garantice la seguridad jurídica. De esta forma las personas pueden verificar que aquellas se ajustan a la regulación y criterios previamente dispuestos en la ley para encausar al funcionario público encargado de tomar la decisión que impacta sus derechos y obligaciones” (Corte Constitucional, Sent. T.059, 2022).

La citada sentencia expone que la narrativa en la motivación debe ser suficiente para la toma de la decisión. No puede carecer de razones, toda vez que ello permite asertividad en lo que se está resolviendo; para reforzar esto cita varias sentencias relacionadas con la solicitud de inclusión de personas en el Registro Único de Víctimas –RUV-, las cuales fueron negadas. Pero no se fundamentó lo suficiente, lo que generó que diferentes salas de la Alta Corte hayan tomado decisiones contrarias, esto es, ordenando la inclusión de los solicitantes en el RUV. (Corte Constitucional, Sent. T.059, 2022).

Así las cosas, la jurisprudencia ha declarado que existe falta de motivación de los actos administrativos en los siguientes casos: “[...] cuando el acto carece por completo de fundamentos

de hecho y/o de derecho [...]” (Consejo de Estado, 2017, p. 33); e igualmente, “[...] cuando la motivación incorporada en el acto administrativo es tan precaria e insuficiente que no puede tenerse el acto como motivado.” (Consejo de Estado, 2017, Radicado 11001-03-25-000-2016-00019-00 (0034-2016)). Lo citado, tanto por el Consejo de Estado como por la Corte Constitucional en sus sentencias, convalidan la trascendencia que tiene en la expedición del acto administrativo la motivación de éste de manera concreta, clara, sustentada en hechos reales y soportada en la constitución y en la Ley.

3.3 Consecuencias jurídicas de la falsa y falta de motivación de los actos administrativos

La mayoría de las consecuencias jurídicas de la falsa y la falta de motivación de los actos administrativos, ya se han señalado en el presente artículo: vulneración de los principios y derechos fundamentales tales como el debido proceso, la debida defensa, la publicidad, la legalidad y la legitimidad, entre otros.

La vulneración al debido proceso o a la debida defensa, por ejemplo, tienen carácter de derecho fundamental, lo que implica que un juez podrá suspender o anular un procedimiento administrativo cuando se evidencie que, efectivamente, se está generando esta transgresión.

Otra consecuencia jurídica, será la nulidad del acto:

En cuanto a la falta de motivación, la Sala recuerda que este cargo se denomina técnicamente expedición de forma irregular del acto. En efecto, cuando la Constitución o la Ley mandan que ciertos actos se dicten de forma motivada, y que esa motivación conste, al menos en forma sumaria, en el texto del acto administrativo, se está condicionando la forma del acto administrativo, el modo de expedirse. Si la Administración desatiende esos mandatos

normativos, incurre en el vicio de expedición irregular y, por ende, se configura la nulidad del acto administrativo. (Consejo de Estado, 2017, 11001-03-27-000-2018 00006-00 (22326)).

De igual forma, es preciso considerar la consecuencia frente a la responsabilidad pecuniaria que se desprenden de los perjuicios causados por un acto administrativo, expedido de manera irregular, que no responda a los cánones legales y constitucionales del caso; y que genere grave perjuicio a aquellos administrados sancionados o amonestados con decisiones administrativas ajenas al debido proceso, situaciones que de alguna manera pueden llevar a una acción de repetición por parte del afectado en contra de las autoridades administrativas.

En igual sentido, las consecuencias de un acto expedido de manera irregular desgastan la administración y el aparato judicial. La primera, con relación a la resolución de los recursos que se interponen; la segunda, en cuanto a las demandas que se generan por tutelas o para solicitar la nulidad del acto.

Lo anterior, por no motivar con suficientes razones el acto; no realizar indagaciones suficientes para su concreción; no realizarse estudios de fondo, serios y juiciosos en el que se establezcan con claridad los hechos que motivan un acto administrativo; por no tener en cuenta insumos que pueden ser solicitados a otras entidades, que se relacionaron con los hechos y de los cuales hay pronunciamientos claros y evidentes.

Con lo anterior, no se debe concluir que desaparecerá por completo la activación de los procesos en sede administrativa y judicial si se expiden los actos administrativos de manera asertiva, sino que será menos complejo y se generará un menor desgaste en estas instancias si la motivación de los actos se realiza en debida forma, bajo criterios claros de hecho y de derecho. Y,

lo más importante, que el administrado recobrará la credibilidad en las entidades estatales, porque se dará cuenta que sus derechos al debido proceso y a la defensa están garantizados.

CONCLUSIÓN

En el desarrollo del presente artículo, se abordó el concepto de acto administrativo en Colombia, construcción realizada por la doctrina y la jurisprudencia; adicionalmente, los elementos que dan cuenta de su validez y existencia e igualmente el debido proceso que se debe generar para que éste sea eficaz y que genere efectos jurídicos.

En concordancia con lo anterior, y en desarrollo del título del escrito, se profundizó sobre los conceptos de argumentación y motivación y la relevancia que se les debe dar en la construcción del acto, toda vez que dan claridad y transparencia a las decisiones administrativas que afectan a los administrados.

Finalmente, y como tema de cierre se trataron los temas de falta y falsa motivación en los actos administrativos, con base en los pronunciamientos que en diferentes sentencias se han abordado tanto desde el Consejo de Estado como desde la Corte Constitucional, y los efectos que estos generan tanto para el administrado como para la administración.

Con base en lo anterior y en las directrices normativas, es preciso dejar claridad que tanto la falsa motivación como la falta de motivación se constituyen en serias e ineludibles falencias que afectan de forma negativa el acto administrativo; hasta el punto de generar no solamente la nulidad de la decisión administrativa sino la concurrencia paralela de otra serie de afectaciones de carácter civil, disciplinario, pecuniarias y hasta penales, que en términos de sanción pueden recaer no solamente sobre la autoridad administrativa sino sobre la entidad pública correspondiente.

En conclusión y con base en lo citado en líneas precedentes, es evidente que la falta y la falsa motivación en los actos administrativos trasgrede el Estado social de derecho, toda vez que violenta de manera significativa derechos fundamentales de los administrados y activa de manera significativa los despachos judiciales; y, por ende, la administración de justicia, lo que se logra evidenciar a través de los múltiples pronunciamientos de las Altas Cortes frente a las falencias en la motivación de los actos en diferentes temas, inclusive en lo relacionado con derechos humanos.

Lo anterior debe convocar a los administrados a que activen las instancias administrativas y judiciales para que hagan valer los derechos consagrados en la Carta Magna, teniendo claridad en los tiempos oportunos, las autoridades correspondientes y las formalidades para ello; y a las autoridades administrativas y judiciales para que se capaciten y concienticen sobre la trascendencia que se le debe dar al acto que se expide y en el que, no solo es importante y vital la motivación del acto sino los demás elementos esenciales que lo constituyen.

La debida motivación materializa los principios de la administración pública, pero, además, los fines del Estado social de derecho, en donde la motivación hace parte de la gobernanza regulatoria y el derecho a la defensa de la que gozan los administrados.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Asamblea Nacional Constituyente. *Constitución Política de Colombia*. 7 de julio de 1991 (Colombia).

Congreso de la República. *Ley 1437 de 2011. Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*. 18 de enero del 2011. D.O. No. 47956.

Consejo de Estado (5 de noviembre de 2020). Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Proceso 25000-23-41-000-2012-00680-01(3562-15). C.P. Rafael Francisco Suárez Vargas.

Consejo de Estado (14 de julio de 2020). Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sala Especial de Decisión No. 4. Proceso 11001-03-15-000-2020-01140-00. C.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

Consejo de Estado (26 de julio de 2017). Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Proceso 11001-03-27-000-2018 00006-00 (22326). C.P. Milton Chávez García.

Consejo de Estado (23 de marzo de 2017). Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Proceso 11001-03-25-000-2016- 00019-00 (0034-16). C.P. Gabriel Valbuena Hernández.

Consejo de Estado (7 de marzo de 2013). Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Proceso 13001-23-31-000-2007- 00052-01 (0105-12). C.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

Consejo de Estado (12 de octubre de 2011). Sala de lo Contencioso Administrativo.

- Sección Segunda. Proceso 68001-23-31-000-2008- 00066-01 (1982-10). C.P. Mabel Vanegas Herreño.
- Corte Constitucional (26 de mayo de 1998). Sentencia SU-250, M.P. Alejandro Martínez Caballero.
- Corte Constitucional (20 de enero de 2022). Sentencia T-008/22, M.P. Jorge Enrique Ibañez Najjar.
- Corte Constitucional (12 de junio de 2002). Sentencia C-455/02, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.
- Corte Constitucional (16 de noviembre de 2010). Sentencia SU-917/10, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.
- Corte Constitucional (21 de febrero de 2022). Sentencia T-059/22, M.P. Cristina Pardo Shlesinger
- Corte Constitucional (4 de agosto de 2016). Sentencia T-407/16, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.
- Corte Constitucional (8 de febrero de 2011). Sentencia T-076/11, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.
- Corte Constitucional (24 de julio de 2014). Sentencia SU-556/14, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.
- Díaz Díez, C.A. (2019). Significado del acto administrativo en la jurisprudencia de la Corte Constitucional. *Estudios Socio-Jurídicos*, 21 (2), 259.
<https://revistas.urosario.edu.co/index.php/sociojuridicos/article/view/8059/7164>.
- Forero Hernández, C. (2023). El Acto Administrativo. Bogotá. Editorial Ibañez
- García de Enterría, E. y Fernández, T. (2008). *Curso de Derecho Administrativo*. Tomo 1. Bogotá: Editorial Temis.S.A.
- Milkes, S., I. (2018). Buena administración y la motivación de los actos administrativos expedidos en ejercicio de facultades discrecionales. *Revista Digital de derecho Administrativo*. 21 (nov. 2018), 153–178. <https://doi.org/10.18601/21452946.n21.08>

Rodríguez Rodríguez, L. (2013). *Derecho administrativo general y colombiano*. Bogotá: Editorial Temis.

Santofimio Gamboa, J.O. (2017). *Compendio de Derecho Administrativo*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.