

C-371-99

Sentencia C-371/99

ACTO ADMINISTRATIVO-Motivación sumaria

Lo que la disposición enjuiciada contempla es un mínimo, exigible a quien profiere el acto e imprescindible para la validez del mismo, por medio del cual se asegura al particular afectado que tendrá, cuando menos, noticia sucinta sobre las razones que invoca la Administración. En esas condiciones, la motivación es imprescindible para dictar tales actos, lo que significa que si son expedidos sin motivación implican abuso en el ejercicio de la autoridad y necesariamente responsabilidad de quien ha omitido tal deber. La norma impugnada debe entenderse en su sentido integral y completo, de manera que para fijar el alcance de las expresiones que se demandan es necesario tener en cuenta el inciso segundo de aquélla, según el cual “en la decisión se resolverán todas las cuestiones planteadas, tanto inicialmente como durante el trámite”. Luego no está exonerada la Administración de expresar en su acto la totalidad de los elementos jurídicos y de hecho en que se funda, en lo relativo al origen de la actuación administrativa, que puede consistir, de acuerdo con el Código (art. 4), en el ejercicio del derecho de petición en interés general o particular, en el cumplimiento de una obligación o deber legal, o en la actividad oficiosa de la autoridad. Lo sumario de la motivación no puede confundirse con su insuficiencia o superficialidad. Alude a la extensión del argumento y no a su falta de contenido sustancial, de suerte que el señalamiento de los motivos en que el acto encuentra soporte, no por sumario puede tildarse de incompleto y menos de inexistente. Todos los actos administrativos que no sean expresamente excluidos por norma legal deben ser motivados, al menos sumariamente, por lo cual no se entiende que puedan existir actos de tal naturaleza sin motivación alguna. Y, si los hubiere, carecen de validez, según declaración que en cada evento hará la autoridad judicial competente, sin perjuicio de la sanción aplicable al funcionario.

Referencia: Expediente D-2250

Demanda de inconstitucionalidad (parcial) contra los artículos 35 y 76 del Código Contencioso Administrativo adoptado mediante Decreto Extraordinario 01 de 1984

Actor: Juan Carlos Hincapie Mejia

Magistrado Ponente:

Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Sentencia aprobada en Santa Fe de Bogotá, D.C., a los veintiseis (26) días de mayo de mil novecientos noventa y nueve (1999).

I. ANTECEDENTES

El ciudadano JUAN CARLOS HINCAPIE MEJIA, haciendo uso del derecho consagrado en el artículo 241, numeral 5, de la Constitución Política, ha presentado ante la Corte una demanda de inconstitucionalidad (parcial) contra los artículos 35 y 76 del Código Contencioso Administrativo adoptado mediante Decreto Extraordinario 01 de 1984.

Cumplidos como están los trámites y requisitos exigidos en el Decreto 2067 de 1991, se entra a resolver.

II. TEXTO

A continuación se transcribe el texto de las disposiciones objeto de proceso:

“DECRETO 01 DE 1984

(enero 2)

Por el cual se reforma el Código Contencioso Administrativo.

El Presidente de la República de Colombia,

en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confirió el artículo 11 de la Ley 58 de 1982 y oída la comisión asesora creada por el artículo 12 de la misma ley,

DECRETA:

Artículo 1.- El Código Contencioso Administrativo quedará así:

(...)

Artículo 35.- Adopción de decisiones. Habiéndose dado oportunidad a los interesados para expresar sus opiniones, y con base en las pruebas e informes disponibles, se tomará la decisión que será motivada al menos en forma sumaria si afecta a particulares.

En la decisión se resolverán todas las cuestiones planteadas, tanto inicialmente como durante el trámite.

Cuando el peticionario no fuere titular del interés necesario para obtener lo solicitado o pedido, las autoridades negarán la petición y notificarán esta decisión a quienes aparezcan como titulares del derecho invocado, para que puedan hacerse parte durante la vía gubernativa, si la hay.

Las notificaciones se harán conforme lo dispone el capítulo X de este título.

(...)

Artículo 76.- Causales de mala conducta de los funcionarios. Sanciones disciplinarias. Son causales de mala conducta, que motivarán multas hasta de UN MILLON DE PESOS (\$1.000.000), o la destitución del responsable, las siguientes:

1. Negarse a recibir las peticiones, a expedir constancias sobre ellas, o a sellar sus copias, cuando se presenten en los días, horas y sitios que indiquen los reglamentos.
2. Negarse a recibir las declaraciones o liquidaciones privadas necesarias para cumplir con la obligación legal.
3. Negarse a recibir los escritos de interposición y sustentación de recursos.
4. No dar traslado de los documentos recibidos a quien deba decidir, dentro del término legal.
5. Demorar en forma injustificada la producción del acto, su comunicación o notificación.
6. Resolver sin motivación, siquiera sumaria, cuando sea obligatoria.
7. Ejecutar un acto que no se encuentre en firme.

8. Dilatar o entorpecer el cumplimiento de las decisiones en firme o de las sentencias.
9. No declararse impedido cuando exista deber de hacerlo.
10. No practicar oportunamente las pruebas decretadas o denegar sin justa causa las solicitadas.
11. Reproducir actos suspendidos o anulados por la jurisdicción en lo contencioso administrativo cuando no hayan desaparecido los fundamentos legales de la anulación o suspensión.
12. No hacer lo que legalmente corresponda para que se incluya dentro de los presupuestos públicos apropiaciones suficientes para el cumplimiento de las sentencias que condenen a la administración.
13. Entorpecer la notificación de actos y providencias que requieran esa formalidad.
14. Intimidar de alguna manera a quienes deseen acudir ante la jurisdicción en lo contencioso administrativo para el control de sus actos”.

III. LA DEMANDA

Considera el actor que las disposiciones impugnadas vulneran los artículos 1, 2 y 209 de la Carta Política.

Manifiesta que en las normas demandadas el legislador sólo obliga a la Administración a motivar sus actos -en forma sumaria-, cuando éstos afecten a los particulares, distinción carente de sustento constitucional por cuanto la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con base en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.

Según el impugnante, tales preceptos dan a entender que la motivación del acto administrativo es excepcional y que su ratio se ubica en la lesión que al particular le ocasione, dejando de lado las múltiples hipótesis en las que, sin afectar los derechos de aquél, sí pueden lesionar gravemente las normas jurídicas o el patrimonio público.

Sostiene el demandante que el acto administrativo y su motivación no son aspectos

diferentes porque no existe acto administrativo sin motivación y que ésta puede llegar a confundirse con el acto administrativo.

A su juicio, si existen actos que son motivados y otros que no, se rompe el principio de igualdad que informa la función administrativa, teniendo en cuenta el criterio de la afectación a los particulares y no su contenido esencial o su fin.

Para sustentar su teoría, según la cual la motivación del acto administrativo es obligatoria y constituye la regla general, el impugnante cita el numeral 8 del artículo 24 de la Ley 80 de 1993, al desarrollar el principio de transparencia en las actividades propias de contrataciones administrativas.

Considera el actor que, en un Estado Constitucional y Social de Derecho, la motivación del acto administrativo debe ser parte esencial e integrante del mismo y no un simple ropaje, externo o ajeno a él.

En su opinión, la motivación de los actos administrativos se justifica con el fin de impedir la arbitrariedad y extralimitación en el ejercicio del poder, que son actuaciones ajenas a un Estado de Derecho.

Tacha de inconstitucional el numeral 6 del artículo 76 acusado, pues considera que la expresión "sumaria", no satisface el requisito de la motivación, la cual debe ser, además de obligatoria, completa, y ha de abarcar todos los motivos, a tono con los postulados constitucionales.

IV. INTERVENCIONES

La Secretaria General de la Corte Constitucional informó, mediante auto de fecha 26 de noviembre de 1998, que una vez cumplido el término de fijación en lista, no fue presentado escrito alguno de impugnación o defensa de las disposiciones acusadas.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

En cumplimiento de lo prescrito por la Carta Política, el Procurador General de la Nación (E) ha presentado escrito mediante el cual solicita a la Corte declarar constitucionales, en lo acusado, los artículos 35 y 76 del Código Contencioso Administrativo.

Afirma que, en desarrollo de una interpretación sistemática, se tiene que el numeral 6 del artículo 35 acusado se refiere por igual a aquellas actuaciones administrativas que se inicien en ejercicio del derecho de petición, tanto en interés general como en interés particular.

De tal manera que -continúa el Procurador-, al tener en cuenta el contexto normativo en el cual está inscrito el precepto acusado, puede afirmarse que las decisiones cuya adopción allí se regula están relacionadas con las distintas clases de actuaciones administrativas establecidas en el artículo 4 del Código Contencioso Administrativo.

Como corolario de lo anterior, se tiene que las decisiones de la Administración han de ser motivadas.

Manifiesta el Jefe del Ministerio Público que la intención del legislador no fue la de establecer la obligatoriedad de la motivación sólo para los actos administrativos que afecten a particulares, sino la prescripción consistente en que tal motivación ha de enunciarse, “al menos en forma sumaria”, cuando la decisión resuelva asuntos concernientes a derechos subjetivos.

De otro lado, sostiene que la motivación del acto administrativo está íntimamente vinculada al principio de la publicidad que informa la función administrativa, según lo dispuesto por el artículo 209 de la Carta Política.

Comparte el Procurador General el criterio del impugnante según el cual la reserva y el secreto de los actos administrativos -con excepción de los contemplados por la Constitución y la Ley-, riñen con el Estado Social de Derecho.

Expresa su inconformidad por la tacha de inconstitucionalidad que a juicio del actor afecta a la expresión “sumaria”, pues considera que en realidad lo que se presenta es una confusión terminológica entre lo breve y resumido, por una parte, y lo insuficiente, por otra.

Finalmente, a juicio del Jefe del Ministerio Público, la motivación sumaria puede darse en aquellos casos en que la decisión administrativa, teniendo en cuenta los supuestos fácticos y jurídicos que dan lugar a la emisión del acto administrativo, no exija, desde el punto de vista de la claridad y transparencia de dicha decisión, la prolijidad en la exposición de los elementos integradores de dicha motivación.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

Esta Corte es competente para decidir en definitiva sobre la constitucionalidad de las normas acusadas, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 241, numeral 5, de la Constitución Política.

Solicita el actor que se declare la inexecutable parcial de los artículos 35 y 76 del Código Contencioso Administrativo adoptado por Decreto 01 de 1984, en cuanto consagran el requisito de motivar ciertos actos administrativos “al menos en forma sumaria”, ya que, según él lo entiende, lo allí dispuesto equivale a una autorización para que tales actos no sean motivados.

En primer lugar debe señalar la Corte que la motivación de los actos administrativos constituye valiosa garantía para los gobernados, quienes tienen derecho a conocer las razones en que se funda la administración cuando adopta las decisiones que afectan sus intereses generales o particulares.

Pero, además, la exigencia legal de motivación es un instrumento de control sobre los actos que la Administración expide, toda vez que relaciona el contenido de la determinación adoptada con las normas que facultan a la autoridad para obrar y con los hechos y circunstancias a las cuales ella ha aplicado la normatividad invocada.

Si en el Estado de Derecho ningún funcionario puede actuar por fuera de la competencia que le fija con antelación el ordenamiento jurídico, ni es admisible tampoco que quien ejerce autoridad exceda los términos de las precisas funciones que le corresponden, ni que omita el cumplimiento de los deberes que en su condición de tal le han sido constitucional o legalmente asignados (arts. 122, 123, 124 y 209 C.P., entre otros), de manera tal que el servidor público responde tanto por infringir la Constitución y las leyes como por exceso o defecto en el desempeño de su actividad (art. 6 C.P.), todo lo cual significa que en sus decisiones no puede verse reflejado su capricho o su deseo sino la realización de los valores jurídicos que el sistema ha señalado con antelación, es apenas una consecuencia lógica la de que esté obligado a exponer de manera exacta cuál es el fundamento jurídico y fáctico de sus resoluciones. Estas quedan sometidas al escrutinio posterior de los jueces, en defensa

de los administrados y como prenda del efectivo imperio del Derecho en el seno de la sociedad.

Por eso, lo que en realidad consagran las normas acusadas es -contra la tesis del demandante- una obligación de motivar y de ninguna manera una autorización para abstenerse de hacerlo.

En efecto, el artículo 35 del Código Contencioso Administrativo alude concretamente al momento en el cual, dentro de las actuaciones administrativas, habiéndose dado oportunidad a los interesados y gozando la autoridad de los elementos de juicio que le suministran las pruebas e informes a su disposición, debe decidir. Y de manera imperativa el precepto le indica que así lo haga, motivando su resolución, al menos en forma sumaria si afecta a particulares.

Quiere decir el legislador que la Administración, al decidir, no puede afectar a un particular con su acto sin expresar, siquiera sumariamente, cuáles son los motivos en que se basa para hacerlo, dando así efectividad a la garantía de defensa y control que la motivación supone.

En otros términos, lo que la disposición enjuiciada contempla es un mínimo, exigible a quien profiere el acto e imprescindible para la validez del mismo, por medio del cual se asegura al particular afectado que tendrá, cuando menos, noticia sucinta sobre las razones que invoca la Administración. En esas condiciones, la motivación es imprescindible para dictar tales actos, lo que significa que si son expedidos sin motivación implican abuso en el ejercicio de la autoridad y necesariamente responsabilidad de quien ha omitido tal deber.

La norma impugnada debe entenderse en su sentido integral y completo, de manera que para fijar el alcance de las expresiones que se demandan es necesario tener en cuenta el inciso segundo de aquélla, según el cual "en la decisión se resolverán todas las cuestiones planteadas, tanto inicialmente como durante el trámite". Luego no está exonerada la Administración de expresar en su acto la totalidad de los elementos jurídicos y de hecho en que se funda, en lo relativo al origen de la actuación administrativa, que puede consistir, de acuerdo con el Código (art. 4), en el ejercicio del derecho de petición en interés general o particular, en el cumplimiento de una obligación o deber legal, o en la actividad oficiosa de la autoridad.

Respecto de cualquiera de esas causas de la actuación administrativa, la autoridad debe resolver acerca de todo lo planteado, como la manda la norma. Y -por virtud del segmento acusado-, si además la determinación que adopta afecta a particulares, está en el deber adicional de motivarla en cuanto a ese aspecto se refiere, por lo menos sumariamente.

Aquí debe manifestar la Corte su acuerdo con el concepto del Procurador General en el sentido de que lo sumario de la motivación no puede confundirse con su insuficiencia o superficialidad. Alude a la extensión del argumento y no a su falta de contenido sustancial, de suerte que el señalamiento de los motivos en que el acto encuentra soporte, no por sumario puede tildarse de incompleto y menos de inexistente.

La resolución en torno al tema del que se ocupa la Administración, según el origen de la misma, exige necesariamente que, sobre cada cuestión planteada, el acto exprese lo que se decide y el motivo de la decisión. Y, por supuesto, en el evento de afectar a un particular, éste tiene derecho a enterarse, con miras a su defensa y por lo menos de manera breve, sobre la motivación correspondiente. De todo lo cual se deduce que, lejos de haberse autorizado por la ley la carencia de motivación, se ha hecho exigente, sobre una base mínima, forzosa e inexcusable.

Lo dicho se confirma al verificar que, justamente la otra disposición acusada contempla como causal de mala conducta de los funcionarios la de resolver sin motivación.

Claro está, aunque la motivación sea "sumaria", es indispensable que sí se resuelva de fondo el asunto sometido a la consideración de las autoridades administrativas, pues el ejercicio del derecho de petición, en los términos del artículo 23 de la Carta Política, o cualquiera otra de las razones por las cuales una actuación se inicia, comportan el derecho del administrado y de los afectados a que se resuelva, y resolver significa poner término a toda incertidumbre.

En el caso del derecho de petición, es la propia norma fundamental la que exige, además de la prontitud, la resolución sobre lo solicitado; no se trata simplemente de alcanzar una respuesta formal acerca del trámite que se está siguiendo, sino de obtener la decisión del asunto en forma clara y específica.

Así lo ha recalcado la jurisprudencia constitucional:

“...las respuestas evasivas o las simplemente formales, aun producidas en tiempo, no satisfacen el derecho de petición, pues en realidad, mediante ellas, la administración elude el cumplimiento de su deber y desconoce el principio de eficacia que inspira la función administrativa, de conformidad con el artículo 209 de la Constitución.

En efecto, la respuesta aparente pero que en realidad no niega ni concede lo pedido, desorienta al peticionario y le impide una mínima certidumbre acerca de la conducta que debe observar frente a la administración y respecto de sus propias necesidades o inquietudes: no puede hacer efectiva su pretensión, pero tampoco tiene la seguridad de que ella sea fallida.

Tal circunstancia hace inútil el derecho fundamental del que se trata y, por tanto, cuando ella se presenta, debe considerarse vulnerado el artículo 23 de la Carta Política”. (Cfr. Corte Constitucional. Sala Quinta de Revisión. Sentencia T-206 del 26 de abril de 1997).

La Corte declarará la exequibilidad de la frase acusada del artículo 35 del C.C.A., en el entendido de que las decisiones que se tomen en materia de derecho de petición, así se motiven tan solo sumariamente, sí deberán resolver el fondo del asunto sometido a consideración y no limitándose la autoridad competente a dar una respuesta formal sobre el trámite o el estado de la solicitud.

En cuanto a la frase demandada del artículo 76, que se refiere a la responsabilidad de los funcionarios por faltas en el ejercicio de sus funciones y que consagra en el numeral 6, como causal de mala conducta que implica sanciones disciplinarias, la de resolver sin motivación siquiera sumaria cuando sea obligatoria, la Corte encuentra que tampoco viola la Constitución, si se entiende que alude a determinados actos que el legislador ha declarado que, por su propia naturaleza, no requieren ser motivados según la amplitud de la atribución conferida a la autoridad, si bien advirtiéndolo que la referencia legal correspondiente ha de ser expresa, taxativa y de interpretación estricta, y que las posibilidades de no motivación de los actos en que así lo autorice la ley no se confunden con la arbitrariedad de la administración, es decir, que su contenido está expuesto a examen judicial para verificar si son conformes o no a la Carta Política, y si los acompaña la racionalidad que a toda determinación oficial se exige.

La distinción legal en comento no se opone en sí misma a los principios y preceptos

constitucionales y corresponde al mayor o menor margen de apreciación que, según la ley, requiera la autoridad para decidir. Desde luego, cabe agregar que, ya en concreto, la ubicación legal de cada tipo de determinaciones dentro o fuera de la categoría de los actos reglados está también sujeta al control material de constitucionalidad por parte de esta Corte, pues el permitir o propiciar en la propia ley la opción administrativa de no motivar un acto que por su materia exige de suyo un fundamento explícito, para asegurar el respeto a los derechos fundamentales, en especial el de defensa de los interesados, y también con el objeto de facilitar el abierto y permanente escrutinio de la sociedad, es una forma de vulnerar el artículo 209 de la Constitución Política y los principios que rigen las actuaciones administrativas. Pero ello habrá de verse respecto de cada norma. En lo que concierne a la disposición ahora acusada, entendida en el expuesto sentido, es constitucional.

Todos los actos administrativos que no sean expresamente excluidos por norma legal deben ser motivados, al menos sumariamente, por lo cual no se entiende que puedan existir actos de tal naturaleza sin motivación alguna. Y, si los hubiere, carecen de validez, según declaración que en cada evento hará la autoridad judicial competente, sin perjuicio de la sanción aplicable al funcionario, precisamente en los términos de la disposición examinada.

DECISION

Con fundamento en las precedentes consideraciones, la Corte Constitucional de la República de Colombia, en Sala Plena, oído el concepto del Ministerio Público y cumplidos los trámites previstos en el Decreto 2067 de 1991, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

En los términos de esta Sentencia, decláranse EXEQUIBLES las frases “al menos en forma sumaria si afecta a particulares”, del artículo 35, y “siquiera sumaria, cuando sea obligatoria”, del artículo 76 del Código Contencioso Administrativo.

Cópiese, comuníquese, notifíquese, cúmplase, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

MARTHA SACHICA DE MONCALEANO

Magistrada

PABLO ENRIQUE LEAL RUIZ

Secretario General

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado