

LA ARGUMENTACIÓN JURÍDICA EN LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS
GENERAN CONFIANZA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Legal Argumentation in Administrative Acts Generates Confidence in the Public
Administration

AUTORAS:

MARIA ANGELICA PARDO RODRIGUEZ

LILIANA SOLER HERNÁNDEZ

Estudiantes de Derecho, Universidad Gran Colombia

UNIVERSIDAD GRAN COLOMBIA

DERECHO

Bogotá D.C., septiembre 11 de 2018

La Argumentación Jurídica en los Actos Administrativos Generan Confianza en la Administración Pública

RESUMEN: La argumentación Jurídica es un elemento novedoso e importante a la hora de estructurar un Acto Administrativo, ella debe basarse en conocimiento no solo de las normas sino de la sociedad a la que se está encauzando, lo ajustado o no de este documento puede generar mayor o menor confianza institucional y por supuesto del Estado. Cuando un Estado no es certero a la hora de emitir los Actos Administrativos pierde credibilidad y con ello las acciones de hecho se incrementan porque la población no se siente representada por sus dirigentes, ni por las instituciones; lo que es contrario al poder constituido, que emana del pueblo. Si el Estado no se manifiesta efectivamente por intermedio de sus actos, no cumple con la intencionalidad de la Constitución y se deteriora la relación entre Administrador y Administrado. Este documento pretende abordar desde lo descriptivo, los aspectos que confluyen a la hora de elaborar un documento administrativo y los posibles impactos a la hora de ser publicado haciéndolo de obligatorio cumplimiento en un contexto público.

SUMMARY: Legal argumentation is a novel and important element when structuring an Administrative Act, it must be based on knowledge not only of the rules but of the society to which it is being channeled, how adjusted or not this document can generate greater or lesser institutional trust and, of course, the State. When a State is not certain at the time of issuing the Administrative Acts, it loses credibility and with this the de facto actions increase because the population does not feel represented by its leaders, nor by the institutions; what is contrary to constituted power, which emanates from the people. If the State does not manifest itself effectively through its actions, it does not comply with the intentionality of the Constitution and the relationship between the Administrator and the Administration is deteriorated. This document aims to address from the descriptive, the aspects that come together at the time of preparing an administrative document and the possible impacts at the time of being published, making it mandatory in a public context.

PALABRAS CLAVE: Argumentación jurídica, Confianza Legítima, Legalidad, Responsabilidad, favorabilidad, Interés General, Acto Administrativo.

KEY WORDS: Legal Argumentation, Legitimate Confidence, Legality, Responsibility, Favorability, General Interest, Administrative Act.

PREGUNTA: ¿La argumentación jurídica en los Actos Administrativos, es de vital importancia para que el pueblo Colombiano recupere la confianza en el Estado?

Introducción

En la historia del derecho como es ya conocido, el Romano es el más importante por los antecedentes, se debe recordar que, para esta época, las normas eran sólo aplicables en un principio para los romanos y luego se crean normas gens o de las gentes para los extranjeros, pero lo que se debe resaltar es que el derecho nace como medio para dar orden a los derechos patrimoniales de quienes eran consideradas personas. Desde aquella época lo que buscaban las normas administrativas era organizar y beneficiar a un grupo de personas, que era pequeño, frente a quienes podrían estar ubicados en los territorios. Vemos entonces cómo las normas administrativas lo que hicieron fue dar lectura de la realidad y de las necesidades históricas de este momento, buscando un control patrimonial, pero también guiando al pueblo romano como estructura social, fortaleciendo las relaciones y el poder económico de los romanos, sin perder el control de los movimientos extranjeros, evitando que estos se fortalecieran demasiado, pero también incluyendo sus recursos dentro de los del estado reconocido, situación que con posterioridad fue descrita por Rosseau en el contrato social, donde deja ver la importancia de vincular a los seres humanos dentro de la organización del Estado para buscar un beneficio más general.

En el siglo XIX, antes de conocerse la expresión "Actos Administrativos" a tales actos se los llamaba "actos del Rey", de la corona o del fisco, según sus distintos alcances. La ley del

24 de agosto de 1790 (Francia), artículo 13, consagró la separación entre las funciones judiciales y las administrativas. Se buscó la separación de los poderes, especialmente la autonomía de la justicia administrativa de la judicial para impedir que los tribunales comunes conocieran de los asuntos que interesaban inicialmente a la administración.

En la actualidad, los cambios a nivel mundial de las políticas públicas sobre todo para el siglo XX, han permitido y exigido una mayor protección de los derechos humanos y la priorización del carácter general sobre el particular. De la misma manera las ramas del derecho han tenido que avanzar poco a poco y con ello cada vez es más exigible y rápida la labor de los administradores públicos para tomar decisiones que vinculen a unos y a otros, volviéndose imperante no solo el conocimiento de las normas sino de la sociedad, de cómo esta va cambiando conforme las relaciones de los individuos, entre ellos con la administración, siendo ese aspecto público en muchas ocasiones el más criticado y al que deben apuntar los mejores y mayores esfuerzos a fin de que el estado se caracterice por la transparencia de la administración pública y su concreción a la hora de imponer y regular las relaciones sociales, tal y como se requiere en beneficio de la mayoría conforme lo establece la constitución, ya que en últimas las directrices que nacen desde lo administrativo, dan lineamientos para las demás ramas del derecho.

Teniendo en cuenta que la administración pública lo que busca es organizar la sociedad, se deben desarrollar actos administrativos que contribuyan a ese fin y que no vayan en contra de la Constitución, es por ello que los lineamientos deben ir en una sola dirección y previo conocimiento de las características que enmarcan al estado, como las proyecciones que se tienen, ya sea de tipo económico, político o social; para ello se debe determinar quiénes serían los actores políticos llamados a desarrollar estos actos administrativos, ya que no podrían ser todos los funcionarios públicos los llamados a ello, ni tampoco las tres ramas del poder público descritas en la constitución; según Rosseau, corresponde mantener un contrato de la sociedad respecto a los derechos y a los deberes, pero también dejando en manos de algunos la distribución de funciones administrativas y el desarrollo de la jurisprudencia y de normas, lo que debe ir acorde a los avances de la sociedad y de las normas tanto nacionales como internacionales.

Es por ello la importancia de los cambios presentados en las últimas décadas y para el caso colombiano los grandes saltos a una constitución más garantista y con la que se busca el bienestar general sobre el particular, un estado que se promulga como social de derecho y que propende por el bienestar de los ciudadanos a quienes se les debe el guarda de sus derechos, por lo que la administración debe empezar a pensar más en las formas de plantear soluciones que adopten medidas que no solo garanticen los derechos sino que fortalezcan la presencia y el reconocimiento del Estado como regente de la seguridad jurídica nacional.

Al respecto, el presente documento pretende abordar algunos elementos de la Argumentación Jurídica y su valor en el trabajo organizado que recae sobre la Administración Pública, a fin de resaltar la importancia que se requiere en los documentos Administrativos, siendo estos tomados como líneas para las demás decisiones judiciales y administrativas; para esto se realizará un recorrido por algunos principios base, a fin de estructurar y consolidar información importante, y evidenciar los impactos que pueden generarse por las acciones tanto afirmativas como negativas al momento de producir los actos administrativos.

La Argumentación Jurídica desde la Perspectiva Estatal

La argumentación jurídica es un concepto nuevo desde la perspectiva estatal y más aún para la sociedad. Antes de la llegada del siglo XX era incluso impensable sustentar las decisiones administrativas, simplemente se tomaban respecto de las necesidades de los líderes, o de autoridad competente siendo de obligatorio cumplimiento. Al iniciar el siglo XX y ya con todos los cambios normativos incluso a nivel mundial, en los cuales no solo se ha presentado una globalización económica sino también jurídica por las relaciones entre los Estados y la firma de tratados, se ha iniciado otra etapa del derecho en la que los ojos del mundo están encima, verificando el cumplimiento al respeto de los derechos humanos, los cuales están también reflejados en el respeto y garantías procesales, el derecho a la defensa, a ser escuchado, a controvertir, con lo que deben abrirse posibilidades y momentos en todas y cada una de las ramas del derecho, obligando también a conocer la motivación de los actos administrativos, basados en las normas materiales que soportan cada una de las constituciones y de las demás fuentes internas.

Debe señalarse entonces que las constituciones se basan en unos principios generales y rectores de las políticas públicas y que se ha avanzado como se dijo respeto de los derechos fundamentales, siendo la dignidad humana el más importante y el único inquebrantable, ya que los demás por proporcionalidad pueden ser sujetos a restricciones. Estos principios relacionados con las reglas de los Estados se aplican para mejorar las relaciones de los individuos organizando la sociedad, pero su importancia y sobretodo su validez se basan en el reconocimiento de los individuos a esas decisiones tomadas, si se siente que son representativas y que buscan unas mejores condiciones de vida generales, validan la norma y el mejor desarrollo de la sociedad.

Sin embargo, no ha sido fácil asumir el reto, teniendo en cuenta que en lo relacionado con los seres humanos es complejo ser objetivos, entonces nos encontramos con la dificultad de evaluar tanto lo subjetivo como lo objetivo en los actos administrativos, siendo imposible tomar decisiones únicas y exclusivamente objetivas, ya que como lo describe Max Weber, padre de la sociología moderna, cuando describe que “en la sociedad están vinculadas y articuladas fuerzas no solo subjetivas y objetivas sino racionales e irracionales, políticas e ideológicas”, lo que tiene que evidenciarse en las decisiones administrativas, ya que estas son la expresión de esa sociedad y en ellos deben verse reflejada la realidad en la que cada estado se mueve, por lo que debe incluir valores, principios (columna vertebral de las constituciones), costumbres, antecedentes históricos y proyecciones económicas, políticas, sociales.

Con lo anterior se puede decir también que esas decisiones, trascienden de lo jurídico a lo social, por el impacto que tienen dentro del ordenamiento interno. Una argumentación que guarde relación con lo que la sociedad requiere, necesita o valora puede generar un grado mayor o menor de aceptabilidad y de la misma manera su rechazo puede generar la solicitud de la misma sociedad en la verificación para que estas sean evaluadas por ir en contra de la constitución o de los derechos fundamentales o se puede iniciar demandas contra el estado por alguno de los medios de control descritos en el código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo para el caso colombiano.

La argumentación jurídica debe basarse en varios principios constitucionales como el de congruencia, respecto a la respuesta a las necesidades de la sociedad, no alejadas de la

realidad y de la posibilidad de la sociedad a controvertirlas si no se cumple este lineamiento constitucional, situación que se enmarca además en el debido proceso y las garantías constitucionales de las que ya se ha hablado. Pero sobretodo se requiere que los actos administrativos cumplan con una motivación y que sobre esa se tomen las decisiones administrativas, sobre ello la sentencia T-964/09 Corte Constitucional indica “los habitantes del territorio colombiano que sean destinatarios de los actos expedidos por la administración, tienen el derecho fundamental a que estos últimos no sean arbitrarios o irrazonables, y un indicador de arbitrariedad es la incongruencia entre su parte motiva y su parte resolutive”. Contrariar este principio significaría ser arbitrario y terminaría siendo una posición injusta por individuos de una sociedad, lo que generaría mayor desconfianza en los procesos administrativos, pérdida de la confianza de la sociedad en el Estado y en las formas de gobierno establecidas.

Otro de los elementos sobre los que se basa la Argumentación Jurídica, es el principio de Legalidad, sustento jurídico que deben tener las actuaciones de todos los servidores públicos, ya que nada puede salirse del ordenamiento normativo, lo que no esté regulado no puede ser objeto de trámite ni de decisión. Esto quiere decir que no se pueden tampoco tomar decisiones que no se encuentren normativizadas, es decir, que no hagan parte del derecho positivo y mucho menos que vaya contra de la Constitución Nacional, norma superior en nuestro ordenamiento jurídico.

Un tercer principio importantes es la legitimidad del Estado, el cual vincula otros dos principios como son el de la soberanía y el pluralismo, esto debido a que si no hay reconocimiento del Estado las normas establecidas no se tendrán en cuenta, quedando sumidas a ser sólo un relato, una mera formulación normativa sin ninguna validez ni representación o reconocimiento social. Tanto así, que solo por ello los actos de toda autoridad deben ser precedidos de una justificación. “Una sociedad democrática y pluralista como la colombiana no sólo se encuentra dispuesta a legitimar las decisiones del Estado por mera remisión a su autoridad o por meras justificaciones formales y mecánicas, sino que pretende que los poderes del Estado cuenten con razones –buenas razones- cuando adoptan una decisión, para que, a la postre, cuando las den a conocer para someterlas a la crítica ciudadana cuente con un mayor grado de convencimiento de que la decisión adoptada no

sólo es legal, sino también justa”. (Tomado del Texto De lo que la teoría de la argumentación Jurídica puede hacer por la práctica de la argumentación jurídica). Al respecto nuestro ordenamiento jurídico ha descrito que *“las normas que rigen una sociedad deben ser el producto de un procedimiento en el que se garanticen en especial dos principios: el principio de soberanía popular en virtud del cual los límites al ejercicio de las facultades de las personas que hacen parte de una colectividad, tienen como único origen legítimo la voluntad popular. Y el principio del pluralismo, como una garantía de participación de la diversidad de los individuos y grupos que componen una sociedad, que no es homogénea”*. Sentencia C-710/01.

Los actos administrativos deben aplicarse con el requisito de la fuerza estatal para darles cumplimiento, pero este no debe ser excesivo, ni debe permitir el abuso de las mayorías sobre las minorías ni la facilidad de ser modificadas al calor de unos grupos por los cambios políticos por los que el Estado puede estar cambiando, es decir, que las normas deben permanecer en el tiempo ya que son el resultado de la realidad social y no deben solo servir a unas necesidades particulares sino para la complejidad social por la que se esté atravesando, con ello se cuenta con la confianza de la sociedad.

Todos los elementos anteriormente mencionados, hacen que la confianza legítima del Estado se consolide y esto lo ha estudiado la jurisprudencia. Todo lo que involucre a los seres humanos debe estar en continuo movimiento y es por ello que los individuos deben considerar que los Estados cuentan con un medio jurídico estable y previsible en el que puedan confiar, pero esto quiere decir que los comportamientos entre los individuos o entre un individuo y la comunidad, o entre los individuos y el Estado deben ser reglados y los cambios que se den en ellos también, lo que indirectamente quiere decir que esas normas van cambiando y que se van dando cambios jurídicos con las variables comportamentales, que en ocasiones pueden ser contradictorios a los regulados o permitidos por la sociedad. Pero de la misma manera como van cambiando las normas para regular las relaciones entre los individuos, debe darse la posibilidad de asimilar estos cambios presentados, es por ello que las normas por lo general llevan implícitas unas fechas para empezar su aplicabilidad y que son posteriores a la fecha en las que se publican.

Dentro de este punto de la confianza legítima también se toca el tema de aquellas normas que pueden ser posteriores y que generan menos garantías a los individuos, en estos casos y por principio de favorabilidad, se aplica la que le sea más beneficiosa, sin importar que sea anterior, ya que priman los derechos de los individuos y esa prevalencia de derechos hace que se tengan en cuenta estas consideraciones, contribuyendo a no generar inestabilidad al momento de la aplicación de las mismas, ya que estos periodos de transición ayudan a que se conozca mejor la norma antes de ser aplicada definitivamente. Lo que fortalece esa confianza que se espera de las entidades del Estado y de los gobernantes por parte de la sociedad. De lo anterior puede revisarse la Sentencia C-131/04 y la Sentencia T-472/09.

La aplicabilidad de las normas o de los actos administrativos que vayan en contravía de la sociedad, que afecten el buen desarrollo de la misma o que sean contrarias a derecho, deben ser responsabilidad del Estado, es decir sus consecuencias deben ser asumidas por este; claro está que en un principio no fue así. Desde la Constitución de 1991 el Estado colombiano aceptó que además de los particulares o de las personas jurídicas, el Estado también puede ser responsable y se le pueden hacer exigibles obligaciones por daños antijurídicos, antes de esta constitución al Estado no le cabían responsabilidades por acciones u omisiones cometidas, teniendo en cuenta que se había establecido la imposición normativa por la autonomía estatal y la negación a las garantías de los derechos fundamentales. Cabe señalar entonces que gracias a la actual Constitución hay mayores garantías en derechos humanos para los individuos de la sociedad, pero también que no ha sido fácil hacer responder al Estado por faltas cometidas por la rama legislativa o por las autoridades administrativas que suscriben actos administrativos.

Es así como primero se habló de la responsabilidad patrimonial la cual está descrita en el artículo 90 de la constitución y en ella se establece un punto para las faltas en el servicio, sin embargo, por concepto de sentencia del consejo de estado de 25 de agosto de 1998, negó que las fallas en la rama legislativa se entendieran como parte de este punto constitucional y con la entrada en vigencia del nuevo código administrativo se establecieron los medios de control con los que se puede demandar un acto administrativo que vaya en contra de la sociedad, el individuo o de la constitución, con lo que el estado entraría a

responder ya sea declarándose la nulidad de este acto y/o indemnizando a los particulares afectados, entendiendo que la falta de una norma o una norma mal aplicada puede acarrear daños porque las cargas pueden estar a favor de unos y contra otros.

Esta nueva visión de la responsabilidad estatal frente a su obligatoriedad en el estudio, preparación, presentación, y sanción de un acto administrativo es una tarea seria y que compromete la seguridad jurídica del Estado así como la confianza legítima y es por ello que después de 2006 ya se empieza a utilizar el concepto de responsabilidad del Estado Legislador, en algunas sentencias como en la 038 de 2006, sigue siendo precario su abordaje y se mantiene un énfasis en la responsabilidad del Estado patrimonial, subsumiendo la responsabilidad del legislado al seguimiento y control constitucional de las leyes, lo que es diferente a lo revisado en algunos estudios y doctrinas, en las que definitivamente se manifiesta la importancia de evaluar y de exigir la responsabilidad desde el legislador como garantía de los derechos y la construcción de confianza legítima de los miembros de la sociedad.

La Argumentación jurídica en los actos administrativos

La argumentación tiene un amplio campo de acción que va desde la producción de una norma jurídica, cuando se dicta una decisión, cuando se trata de explicar un fenómeno jurídico, cuando se informa en los medios de comunicación sobre un hecho jurídico, se expide un documento administrativo etc.; es evidente que con una buena y adecuada argumentación se puede demostrar una disertación con buenas razones para justificar la teorías que sostienen el acto administrativo, también acontece lo mismo en el ámbito de la creación de normas jurídicas, ya que los buenos argumentos empleados en este contexto justifican tanto la producción, como la posible aplicación de una norma jurídica. Por lo anterior, se debe aplicar a un sistema jurídico que exija fundamentalmente que las decisiones de los órganos públicos sean argumentadas, es decir, que el poder se someta a la razón y no la razón al poder.

Conclusiones

La argumentación Jurídica ha venido cogiendo fuerza y se ha convertido en un elemento necesario a la hora de sustentar actos administrativos y cualquier otro medio utilizado por la administración para materializar su función de mejorar la calidad de vida de los habitantes de un Estado, pero también a la hora de imponer las sanciones que se requieran en ese mismo ejercicio de poder. Las decisiones tomadas entonces nacen de esta argumentación y la validez de ellas hace que sea más fácil plasmar sus resultados.

Resulta difícil para un Estado procurar que sus decisiones sean tomadas en cuenta, cuando no soporta argumentos razonables que la sociedad o el pueblo consideren aceptables. Lo anterior haría que los seres humanos vinculados a ese Estado dejen de creer en las instituciones y en la administración, buscando otros medios para ser escuchados, como por ejemplo las vías de hecho.

En un Estado por el contrario que sustente muy bien sus decisiones, así estas no sean del todo beneficiosas para el común de los individuos, serán aceptadas y no rechazadas, lo que sería un indicador de aceptación y reconocimiento de ese Estado. Lo que en últimas es lo que se pretende, ya que los Estados no son otra cosa que la delegación o la entrega de ese poder del pueblo quien se somete a decisiones de los que han sido nombrados, para que esas decisiones los administren en aras de mantener una sociedad lo más estable posible.

Sin embargo, es también cierto que para que el Estado tenga en reconocimiento y la debida aceptación de la mayoría de los individuos, sus decisiones además de jurídicas deben contar con el elemento social, es decir, deban dar lectura real de las necesidades y condiciones especiales, dentro de ellas, la cultura, la historia, las costumbres y por supuesto una mirada futurista, por ello de qué manera ir modificando las decisiones inicialmente tomadas. Incluso se debe evaluar qué tratados internacionales se han firmado y a qué se ha estado obligando ese Estado respecto del resto del mundo.

Referencias Bibliográficas:

MEILÁN G. (2011). LA ARGUMENTACIÓN EN EL CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO. Catedrático de Derecho Administrativo Universidad de la Coruña

ATIENZA M. (1999). EL DERECHO COMO ARGUMENTACIÓN .Universidad de Alicante

WEBER, M. (1979). "ECONOMÍA Y SOCIEDAD", México: Fondo de Cultura Económica".

VÁZQUEZ SÁNCHEZ O. (2009).DE LO QUE LA TEORÍA DE LA ARGUMENTACIÓN JURÍDICA PUEDE HACER POR LA PRÁCTICA DE LA ARGUMENTACIÓN JURÍDICA. Revista Telemática de Filosofía del Derecho, nº 12, 2009, pp. 99-134

ARANGO RIVADENEIRA R.1990.TEORÍA DE LA ARGUMENTACIÓN JURÍDICA .Universidad de los Andes

ALEXY, R (1996).TRES ESCRITOS DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES. Traducción Universidad Externado de Colombia

CORREA.ORÍGENES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO, Universidad de valencia.

Recuperado de: <https://derechoprivado.uniandes.edu.co/index.php?...argumentacion-juridica...>

Qué significa argumentar una sentencia

Recuperado:<https://www.google.com.co/url?sa=t&source=web&rct=j&url=https://www.uv.es/cefd/13/minor.pdf&ved=2ahUKEwjdkfXvpI7cAhXSxFkKHRbECJAQFjAJegQICRAB&usg=AOvVaw0hhC7CXkCFmhBGD6E5EwL6>.

Responsabilidad del estado en Colombia - Revista UIS de OCG Noriega - 2009

Recuperado:

<https://www.revistas.uis.edu.co/index.php/revistahumanidades/article/download>

Sentencia C-710/2001

Sentencia C-131/2004

Sentencia T-472/2009.

Sentencias SC4415/2016

Sentencias T-455/2016