

# TEORÍA DE LOS MÓVILES Y FINALIDADES “POLÉMICA ENTRE ALTAS CORTES”

Carlos Andrés Aranda Camacho\*

## RESUMEN\*\*

Las polémicas entre las Altas Cortes, a lo largo del tiempo se han convertido en algo muy frecuente y por lo tanto es común oír el calificativo de “choque de trenes”; un tema de gran trascendencia en el ámbito del Derecho Administrativo, es lo relacionado con la procedencia de las acciones de nulidad y la de nulidad y restablecimiento del derecho, sobre lo cual se despliega un debate jurisprudencial entre la Honorable Corte Constitucional y el Honorable Consejo de Estado. Para observar lo anterior, se hace necesario verificar los antecedentes, y de esa forma, comprender los inconvenientes que la “discordancia” podría traer.

**PALABRAS CLAVE:** Corte Constitucional, Consejo de Estado, Teoría de los Móviles y Finalidades, Choque de trenes, Acciones Administrativas

## ABSTRACT:

The polemics among the High Courts, along the time have become something very frequent and therefore it is common to hear the epithet of “trains crash”; a topic of great transcendence in the Administrative law environment, this issue is related with the origin of the actions for avoidance and nullity and reestablishment of the right, based on this topic spreads a jurisprudential debate between the Honorable Consti-

---

\* *Estudiante de Derecho. VI semestre. Investigador auxiliar. Universidad Santo Tomás seccional Tunja. Grupo de Investigaciones Socio – Jurídicas. kart\_z89@hotmail.com*

\*\* *Proyecto de investigación: responsabilidad Médica. Semillero en Estudios sobre Derecho Administrativo y responsabilidad del Estado. Tipo de investigación jurídica. Línea: Derecho Administrativo y responsabilidad del Estado.*

tutional Court and the Honorable Council of State. It's necessary to verify the backgrounds to observe the above mentioned, and in that way, to understand the inconveniences that the "disagreement" could bring.

## 1. DESARROLLO INVESTIGATIVO

En el mundo del Derecho es constante encontrar diversos postulados y tendencias sobre un mismo tema, lo cual puede causar conflicto y dudas al momento de la aplicación práctica de una norma; sin duda las controversias mas comunes en el medio son las producidas por la jurisprudencia emanada de las altas Cortes, que a lo largo del tiempo se ha convertido en algo muy frecuente y por lo tanto es común oír el calificativo de "choque de trenes", sin embargo, es menester indicar como referente que la Honorable Corte Constitucional Colombiana siempre vela por la protección de los derechos de los individuos y el mantenimiento de la supremacía de la Constitución en todos los casos.

Un ejemplo conciso sobre esa controversia es el referente a un tema de gran trascendencia en el ámbito del Derecho Administrativo, como es el relacionado con la procedencia de las acciones de nulidad y la de nulidad y restablecimiento del derecho, cuya polémica se despliega entre la Corte Constitucional y el Consejo de Estado. Uno de los puntos más controversiales de ésta discusión hace referencia a la acción de nulidad establecida en el artículo 84 del código Contencioso Administrativo el cual señala:

### 1.1. "Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984)

(...)Artículo 84-. Subrogado D.E. 2304 de 1989, art. 14. Acción de nulidad. Toda

### Key Words:

Constitutional Court, State Council, Motives and Purposes Theory, Trains Crash, Administrative Actions

persona podrá solicitar por sí o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos.

Procederá no sólo cuando los actos administrativos infrinjan las normas en que debería fundarse, sino también cuando hayan sido expedidos por funcionarios u organismos incompetentes, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia o defensa, o mediante falsa motivación con desviación de las atribuciones propias del funcionario o corporación que los profirió.

También puede pedirse que se declare la nulidad de las circulares de servicio y de los actos de certificación y servicio."

El antecedente mas remoto en la legislación colombiana referente a esta controversia se manifiesta con la ley 167 de 1941, que estructuró de manera clara las acciones, denominándolas de nulidad y de plena jurisdicción (indemnizatoria), en el ordenamiento jurídico interno colombiano; los criterios utilizados en las sentencias del Consejo de Estado en vigencia del Código Contencioso Administrativo de 1941 en materia de procedencia de las acciones de nulidad y de plena jurisdicción, se pueden clasificar en dos: primero, el criterio del contenido del acto, y segundo, la teoría de los motivos y finalidades. Es así como "antes de 1959 la jurisprudencia del Consejo de Estado estuvo influida por el criterio material en el sentido de que

la procedencia de las acciones fue condicionada por el contenido del acto, pues si éste creaba situaciones jurídicas de carácter general, abstracto e impersonal, el interesado debía usar la acción de nulidad; si, por el contrario el acto era de contenido particular, concreto y subjetivo, la acción pertinente sería la de plena jurisdicción”

La tendencia anterior fue superada entre 1959 y 1961, cuando Consejo de Estado como máximo órgano de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, desarrolló la teoría de los móviles y finalidades la cual establece como requisito de procedibilidad no la naturaleza del acto, sino la finalidad o motivo que se persiga con la acción. Dicha teoría ha sufrido numerosos cambios desde su origen; en primera medida se debía observar si el hecho de impugnar un acto administrativo particular no traía consigo un restablecimiento automático, si era así, se podría usar la acción de nulidad, lo que en la práctica puede ser confuso; tiempo después la tesis siguió avanzado y mediante sentencia de 11 de diciembre de 2006 se recopila de una forma clara la doctrina del Consejo de Estado sobre este particular, la cual argumenta lo siguiente:

“La acción de nulidad procede contra los actos generales y aquellos actos particulares que la ley señala, y señale en el futuro, expresamente, si tienen como motivos determinantes la tutela del orden jurídico y la legalidad abstracta sobre la base del principio de la jerarquía normativa y si persiguen como finalidad someter a las entidades públicas y a las personas privadas que desempeñen funciones administrativas al imperio del derecho objetivo (...) La Sección Primera consideró posteriormente que la doctrina de los motivos y finalidades contra actos particulares, en la modalidad que acaba de enunciarse, se podía ampliar en el sentido de que la ac-

ción de simple nulidad procediera contra actos creadores de situaciones jurídicas individuales y concretas, a pesar de que ello no hubiera sido expresamente previsto en la ley, cuando esa situación conlleve un interés para la comunidad en general de tal naturaleza e importancia que desborde el simple interés de la legalidad en abstracto, por afectar de manera grave y evidente el orden público social o económico.”

No obstante, la teoría del Consejo de Estado, fue contrariada por la Corte Constitucional en Sentencia C-426 de 2002, que declaró “Exequible el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, tal y como fue subrogado por el artículo 14 del Decreto 2304 de 1989, siempre y cuando se entienda que la acción de nulidad también procede contra los actos de contenido particular y concreto, cuando la pretensión es exclusivamente el control de la legalidad en abstracto del acto”.

Dicha sentencia de la Corte Constitucional transforma de manera clara la teoría de los Móviles y Finalidades que con bastante “orgullo y esfuerzo” desarrolló el Consejo de Estado, viéndolo desde el punto de vista de que la Acción de Nulidad procede contra actos administrativos particulares, sin tener en cuenta que el acto implique un restablecimiento automático, lo que en la práctica puede llegar a ser muy complejo. Se debe tener en cuenta que “la doctrina como la plantea el Consejo de Estado permite instaurar la acción de Simple Nulidad contra actos de contenido particular, siempre y cuando la decisión de anulación del acto administrativo no implique un restablecimiento automático del derecho y el acto contenga decisiones de interés general para la comunidad, pues de no serlo así habrá que acudirse a la acción de nulidad y restablecimiento del derecho”.

Por otro lado, la Corte Constitucional, estableció que la interpretación que el Consejo de Estado le daba al artículo 84 del Código Contencioso Administrativo desconocía la garantía del libre acceso a la justicia y el debido proceso diciendo: “El debido proceso y el acceso a la justicia (CP arts. 29, 228 y 229) son derechos fundamentales que obligan a interpretar las normas procesales como instrumentos puestos al servicio del derecho sustancial y a las soluciones que permitan resolver el fondo de los asuntos sometidos a consideración de los jueces”

El Consejo de Estado ha tratado de mantener en firme su doctrina de los móviles y finalidades, para ello a través de su jurisprudencia intenta rebatir los argumentos dados por la Corte Constitucional en la sentencia C-426 de 2002, y mediante sentencia 5683 de 2003 manifestó: “si se examina en gracia de discusión el punto de vista expuesto por la Corte Constitucional, con ocasión de la demanda presentada, éste se revela frágil en sus fundamentos e incoherente en sí mismo y con el sistema normativo que regula la materia contencioso administrativa, pues se limita a examinar literalmente el texto del artículo 84, con olvido de las numerosas normas del código que guardan relación con la materia y que se ven afectadas con la decisión que se comenta”

Los argumentos tanto de la Corte Constitucional como del Consejo de Estado son de gran complejidad, y es evidente el “choque entre estas altas cortes” en cuanto a la procedencia de las acciones se refiere, lo que puede traer consigo problemas de carácter práctico e inseguridad jurídica, ya que si tomamos como referencia el artículo 48 numeral 1° de la ley estatutaria de administración de Justicia (Ley 270 de 1996) que dice:

“Las sentencias proferidas en cumplimiento del control constitucional tienen el siguiente efecto: Las de la Corte Constitucional dictadas como resultado del examen de las normas legales, ya sea por vía de acción, de revisión previa o con motivo del ejercicio del control automático de constitucionalidad, sólo serán de obligatorio cumplimiento y con efecto erga omnes en su parte resolutive. La parte motiva constituirá criterio auxiliar para la actividad judicial y para la aplicación de las normas de derecho en general (...)”

El efecto erga omnes, muestra que una sentencia en firme que haya sido proferida por la Corte Constitucional (cosa juzgada constitucional), como entidad a la cual se le “confía la guarda de la integridad y supremacía de la constitución” debe ser acatada por todos los demás organismos ya sean administrativos o judiciales, con lo que no se quiere decir que la doctrina implementada por el Consejo de Estado sea inaplicable, ya que se debe tener en cuenta temas como la caducidad, el restablecimiento automático e inclusive la vía gubernativa.

En cuanto a la caducidad de las acciones observamos que el “Artículo 136 del código contencioso administrativo señala: Caducidad de las acciones:

1° la acción de nulidad podrá ejercitarse en cualquier tiempo a partir de la expedición del acto. 2° La de restablecimiento del derecho caducará al cabo de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente al de la publicación, notificación, comunicación o ejecución del acto, según el caso (...)” Con ciertas salvedades, en cuanto a la acción de nulidad y restablecimiento se refiere y que establece taxativamente el código contencioso administrativo en el mismo artículo.

Si las demandas contra actos administrativos, se fundamentan en la teoría que plantea la Corte Constitucional en la sentencia C-426 de 2002, se encuentra entonces, que se podría instaurar acción en cualquier momento siempre y cuando la pretensión principal de la misma sea exclusivamente la de legalidad, es decir, que si la acción a instaurar era la de nulidad con restablecimiento del derecho pero ya caducó, es posible interponer la acción de simple nulidad en cualquier tiempo por ser ésta de carácter público, objetiva, y de legalidad con la cual se busca mantener el orden jurídico; la cuestión a observar es que ello podría traer consigo en ciertos casos un restablecimiento automático del derecho, por ende, es preciso observar cómo el Consejo de Estado ha resuelto dicha problemática, para lo cual, se puede traer como ejemplo la sentencia de 10 de abril de 2003 de la sección cuarta del Consejo de Estado, Consejera Ponente MARIA INES ORTIZ BARBOSA, en donde la Sala decide el recurso de apelación, interpuesto por el accionante contra la providencia de octubre 10 de 2002 proferida por el Tribunal Administrativo del Huila, mediante la cual se rechazó la demanda cuya finalidad era que se decretara la nulidad de la liquidación oficial de revisión No. 0132 de agosto 1 de 2000 y de la resolución No. 900043 de septiembre 3 de 2001, en donde se determinaba el impuesto de renta por el año gravable de 1996 más las sanciones y se confirmó el acto liquidatorio del actor.

En el anterior caso es evidente que la acción instaurada en la demanda por el actor es la de simple nulidad en contra de un acto administrativo particular, la cual en primera instancia fue rechazada, por considerar que la acción correspondiente era la de Nulidad y Restablecimiento del Derecho; por apelación llega al Consejo de Estado, que confirma la decisión del fallo emitido por el Tribunal, determinan-

do que al anular los actos se restablecería de manera automática el derecho, ya que menciona:

“(…) el quebranto del orden jurídico afecte de manera directa los derechos particulares y concretos de una persona, pueda ésta solicitar la nulidad y obtener el correspondiente restablecimiento, como legitimado en la causa para ello. De lo cual se deduce que procede contra actos de contenido subjetivo(…) es claro que pese a que en la demanda se pretende la simple nulidad de la actuación administrativa que culminó con la liquidación oficial de revisión y la resolución que decide el recurso de reconsideración, lo que se conseguiría con un pronunciamiento anulatorio, además del imperio de la legalidad, es el restablecimiento automático de los derechos presuntamente conculcados (...) por cuanto la acción procedente en este caso es la prevista en el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo y el actor debió cumplir con sus presupuestos, entre ellos el de la oportunidad de la presentación so pena de caducar la posibilidad de accionar, como ocurrió en el presente caso. En consecuencia se confirmará el auto apelado.”

Es evidente que el Consejo de Estado, a pesar de lo expresado en la sentencia C-426/2002, de la Corte Constitucional, siguió defendiendo y fallando con referencia a la teoría de los móviles y finalidades, sin tener en cuenta como fundamento de procedibilidad de las acciones, las pretensiones de la demanda; al admitir una demanda de un acto particular por medio de la acción de simple nulidad entra a analizar que si al anularlo genera o no un restablecimiento automático de los derechos; de lo anterior se puede deducir que la tensión entre estas altas Cortes se mantiene, lo que puede traer inconvenientes, aún mas cuando se habla del carácter rogado

de la jurisdicción de lo contencioso Administrativo, lo cual significa que ésta no puede actuar de oficio, sino que los particulares deben acudir a ella, ya sea por medio de acciones de carácter de rango constitucional o legal, sin embargo, no se debe desconocer la facultad interpretativa que tienen los jueces administrativos, en donde se establece: “el juez administrativo también está en la obligación de interpretar las demandas que no ofrezcan claridad suficiente para poner en marcha el proceso el cual es consecuente con el deber de administrar la justicia consagrado en la constitución”, pero el hecho de que el juez interprete la demanda no subsana el tema de la caducidad, ya que en la acción de nulidad y restablecimiento del derecho por regla general es de cuatro meses contados a partir de la notificación del acto administrativo; es posible que algún juez administrativo acepte una demanda de cierto acto de carácter particular por simple nulidad, sin tener en cuenta el tema del restablecimiento automático, es decir, observando únicamente la pretensión que debe ser exclusivamente de legalidad, pero si dicha actuación llegase al seno del máximo órgano de lo contencioso administrativo, debido a la tesis que actualmente sostiene, posiblemente las pretensiones serían negadas, ya que para el Consejo de Estado es necesario que la nulidad del acto no debe implicar ningún tipo de restablecimiento por ser ésta una acción típica de legalidad, y además debe ser de interés general.

Es bastante clara la polémica existente entre estas corporaciones, sin embargo, se podría decir, que en gran medida van a prevalecer los criterios jurisprudenciales de la Corte Constitucional, pues un ciudadano cualquiera que interponga una acción de nulidad frente a un acto administrativo particular, y que pueda llegar a implicar un restablecimiento automático se someterá en primera medida a la

tendencia jurisprudencial del Consejo de Estado explicada anteriormente, por ser competencia de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, pero si en contra de una decisión de dicha corporación no existe otro mecanismo de defensa por ser este un órgano de cierre, el ciudadano podría interponer una acción de tutela por una vía de hecho, según lo establecido por el decreto 2591 de 1991 por el cual se reglamenta la acción de tutela que consagra la Carta Política de Colombia en su artículo 86; pero se debe tener como referente el tiempo que el ciudadano está obligado a esperar para que le vuelvan resolver, es decir, esperar cierto número de años para que el Honorable Consejo de Estado Falle y luego por la acción de tutela mencionada la Honorable Corte Constitucional Falle nuevamente, y se puede decir que ésta última corporación ratificaría su tendencia jurisprudencial sobre la procedencia de las acciones de nulidad contra actos administrativos de carácter particular, en donde se determina por las pretensiones (En este caso debe ser de legalidad únicamente, sin tener en cuenta el restablecimiento automático) y ordenaría dejar sin efectos dicha sentencia del Consejo de Estado, manifestándose de nuevo el denominado Choque de Trenes.

## 2. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CONGRESO DE LA REPÚBLICA (1913). Ley 130, por medio de la cual se expide el primer Código Contencioso Administrativo, Bogotá.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA (1941). Ley 167, por medio de la cual se expide el segundo Código Contencioso Administrativo”, Bogotá.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA (1998), Ley 446, por medio de la cual modifica el artículo 136 del decreto 01 de 1984.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA (1996), ley 270 de 1996, por medio de la cual se expide la ley estatutaria de la administración de justicia”, Bogotá.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA (1991), Decreto 2591, por medio del cual se reglamenta la acción de Tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política, Bogotá.

CORTE CONSTITUCIONAL (2002), “Sentencia C-426, Magistrado Ponente Rodrigo Escobar Gil., Bogotá

CONSEJO DE ESTADO (2003). Sentencia 5683, del 04 de marzo de 2003, Bogotá.

CONSEJO DE ESTADO Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera (2003). Sentencia de fecha 11 de diciembre de 2003, Magistrado Ponente: Manuel Urueta Huyola., Bogotá.

CONSEJO DE ESTADO, sección cuar-

ta (2003,). Sentencia del 10 de abril de 2003,”, Magistrado Ponente: María Inés Ortiz Barbosa. Bogotá.

CONSEJO DE ESTADO Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta (2006). Sentencia del 20 de enero de 2006, Magistrado Ponente: Maria Nohemí Hernández Pinzón.

CONSEJO DE ESTADO sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera (2006). Sentencia del 11 de diciembre de 2006, Magistrado Ponente Martha Sofía Sáenz Tobón. Bogotá.

DECRETO 01 de 1984. Por el que se expide el Código Contencioso Administrativo. Artículo 84 subrogado Decreto 2304 de 1989, Artículo 14”, en Diario Oficial No. 36.439, del 10 de enero de 1984, Bogotá

GÜECHÁ MEDINA, C. N. (2007). Derecho Procesal Administrativo, (2Th ed.). Universidad Santo Tomás de Aquino-Tunja. Bogotá Editorial Ibáñez.