

## MOTIVACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO<sup>1</sup>

Matheo Restrepo Yepes<sup>2</sup>

**RESUMEN.** Este texto reconoce la importancia de la motivación de los actos administrativos, en el marco del Estado Social de Derecho, de allí que: *i)* conceptualiza qué es la motivación, a partir de la distinción entre la causa como elemento del acto administrativo y la motivación como elemento externo de la misma; *ii)* recuerda el deber general de motivar, con fundamento en los artículos 42 y 80 de la Ley 1437 de 2011, advirtiendo que se trata de un asunto incierto respecto de los actos administrativos de trámite; *iii)* estudia la oportunidad de la motivación, esto es, su carácter previo, concomitante y ulterior; y finalmente *iv)* reflexiona sobre la *suficiencia* de la motivación y propone estándares diferenciados según la naturaleza y el contenido del acto.

### Introducción

El Centro de Estudios de Derecho Administrativo –CEDA– continúa su estudio sobre el acto administrativo. En esta sesión investiga la *motivación* de los actos administrativos. Antes de estudiar el concepto cabe anticipar el interrogante por el valor o importancia de que las autoridades *justifiquen* sus decisiones. Primero, habrá que dar cuenta de las razones de hecho y de derecho que legitiman la actuación estatal como una reafirmación de la sujeción del Estado al principio de legalidad, lo que es igual al sometimiento del Estado –poder– al Derecho. De allí que la Administración no solo puede hacer lo autorizado, sino que debe exteriorizar argumentada y razonablemente qué la autoriza a tomar una u otra decisión. Segundo, la motivación es una garantía que se integra al principio constitucional del debido proceso, específicamente, en actuaciones administrativas. Solo es posible controvertir una decisión cuando se tienen claras las razones que dieron lugar a ella. Tercero, la exposición pública de las razones de una decisión maximiza los principios de publicidad y transparencia en el ejercicio de la función administrativa, así como el principio democrático. En síntesis, existen suficientes razones constitucionales para estudiar este asunto.

---

<sup>1</sup> Este ensayo, escrito para la sesión del 24 de febrero de 2024, hace parte de la labor de apoyo a la investigación que el Auxiliar de Investigación realiza al interior del Grupo de Estudio de Derecho Público adscrito al CEDA, para cuya preparación recibió la orientación del profesor Fabián G. Marín Cortés, y se utiliza no solo para enriquecer el trabajo que el Investigador Principal adelanta al interior del CEDA –que finalmente aprovecha para construir el texto definitivo–, sino también para beneficio de toda la comunidad académica. La línea de investigación en la que se enmarca el ensayo es: el acto administrativo, dirigida por el Profesor –Investigador Principal– Fabián G. Marín Cortés.

<sup>2</sup> Auxiliar de Investigación del *Grupo de Estudio de Derecho Público*, Nivel V básico, adscrito al *Centro de Estudios de Derecho Administrativo –CEDA–*.

De otro lado, sobre el sentido de la motivación, García-Trevijano se pregunta «¿Cuál es la función de la motivación? Es esencial. Su mención permite desenmascarar un posible vicio de desviación de poder, y además sirve a la propia Administración, ya que facilita a los órganos subalternos la aplicación correcta de la Ley en casos similares»<sup>3</sup>.

No obstante, se advierte que no se estudiará la motivación defectuosa, insuficiente o inexistente como vicio de nulidad de los actos administrativos, pues, sin duda, se trata de un tema extenso y complejo que goza de autonomía y que probablemente se desarrolle en sesiones posteriores.

## 1. Distinción entre *causa* y *motivación* del acto administrativo

Antes de estudiar la *motivación* es importante diferenciar entre el elemento *causa* de los actos administrativos y esta noción, para evitar inducir a error. De paso, esta diferenciación permite construir un concepto claro sobre la motivación antes de desarrollar tópicos más específicos.

La causa son los fundamentos de hecho y de derecho que fundamentan un acto administrativo<sup>4</sup>. Los primeros son las acciones, hechos u omisiones que acaecen en el mundo fáctico y que, de alguna manera, suscitan o activan la actividad administrativa. Los segundos son el conjunto de normas que habilitan, demandan o permiten que la Administración actúe de cierto modo.

No necesariamente los fundamentos de derecho son normas que asignan consecuencias jurídicas a supuestos de hecho —del tipo si A entonces B— sino que pueden integrarse por normas de asignación de competencias, políticas públicas, mandatos de optimización, entre otro tipo de enunciados normativos. A modo de ejemplo, piénsese en la expedición de un acto administrativo reglamentario que crea un subsidio y determina los criterios para acceder a él. Los fundamentos jurídicos de dicho acto comprenden la cláusula general del Estado Social de Derecho, la norma que asigna competencia a dicha autoridad para expedir el acto, la política institucional —que puede estar contenida en normas legales o reglamentarias— y parámetros técnicos inspirados por el principio de igualdad, entre otros.

---

<sup>3</sup> GARCÍA-TREVIJANO FOS, José A. Los actos administrativos. Madrid: Editorial Civitas, 1986. p. 148.

<sup>4</sup> Juan Carlos Cassagne afirma que esta definición está de acuerdo con un amplio sector de la doctrina, el derecho positivo y la jurisprudencia Argentina. Además, advierte que la noción de *causa* en el derecho administrativo no debe confundirse con las construcciones del derecho privado, pues son inaplicables (CASSANGNE, Juan Carlos. El acto administrativo: teoría y régimen jurídico. Buenos Aires: Ediciones Olejnik, 2019. pp. 196-198).

La motivación, por su parte, es la exteriorización o expresión explícita de los fundamentos de hecho y derecho de forma lógica y razonada. En palabras de Agustín Gordillo: «La fundamentación o motivación del acto, contenida dentro de sus considerandos, es una declaración de cuáles son las circunstancias de hecho y de derecho que han llevado a su emanación, o sea sus motivos o presupuestos; es la exposición y argumentación fáctica y jurídica con que la administración debe sostener la legitimidad y oportunidad de la decisión tomada»<sup>5</sup>. En términos simples, la motivación es la expresión de la causa y, en consecuencia, todo acto administrativo tiene *causa* o *motivo*, pero no todo acto administrativo está motivado. De allí que, verbigracia, Parejo Alfonso comenta que la jurisprudencia española entiende la motivación como un «medio de control» del elemento causa de los actos administrativos<sup>6</sup>.

No obstante, algunos, como Juan Carlos Cassagne, no comprenden la motivación como la sola enunciación de la causa, sino que le asignan relevancia a la exteriorización de otro elemento de los actos administrativos: la finalidad. En sus palabras:

«No es éste, desde luego, el criterio de un sector de la doctrina que limita la motivación a la enunciación de los antecedentes de hecho y de derecho (es decir a la expresión de la causa). *Nos parece más adecuado basar el requisito de la motivación en la enunciación de las razones que han determinado el dictado del acto, lo cual permite incluir la exteriorización de otro elemento considerado esencial: la finalidad.* Si bien esta conclusión no es reconocida en forma expresa, muchos tratadistas la admiten virtualmente en cuanto afirman que el requisito de la motivación constituye uno de los primeros pasos hacia el reconocimiento del recurso de desviación de poder, pero lo cierto es que al limitar el concepto de motivación a la expresión de la causa, no toda la doctrina advierte la importancia que ella puede tener para acreditar la existencia de un defecto o vicio en el elemento finalidad» (énfasis fuera de texto)<sup>7</sup>.

Para este autor la motivación exterioriza «razones» que justifican expedir un acto, que consta de dos elementos: los fundamentos de hecho y de derecho —causa— y la manera como la decisión persigue o cumple el interés público —finalidad—, de forma que la actuación de la Administración se legitima frente a la ciudadanía<sup>8</sup>. Un ejemplo de la idea que propone Cassagne se encuentra en la

---

<sup>5</sup> GORDILLO, Agustín. Tratado de derecho administrativo. Tomo 3. 10a ed. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 2011. p. 460.

<sup>6</sup> PAREJO ALFONSO, Luciano. Lecciones de derecho administrativo. 5a ed. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2012. pp. 412-413.

<sup>7</sup> CASSAGNE. Op. Cit., p. 209. En sentido similar: «[...] En realidad, la motivación es la manifestación externa de la causa, motivo y fin, no en el sentido de que sea un puro elemento formal, sino que revela externamente lo que el acto persigue» (GARCÍA-TREVIJANO FOS. Op. Cit., pp.146-147)

<sup>8</sup> Ibid., p. 210.

lectura de Alessi, cuando afirma que: «[...] a través de la motivación trasluce lo que constituye el momento de la *valoración* comparativa entre el *interés* a satisfacer y *medio* a elegir»<sup>9</sup>. Sin decirlo, el autor admite la finalidad como parte de la motivación, lo que no implica que ignore esta circunstancia sino que no la hace explícito en el texto<sup>10</sup>.

Ahora bien, sostener que la motivación se contrae a la exposición de la *causa* y la *finalidad* de los actos administrativos no implica una enunciación vacua y somera de hechos, normas y valores perseguidos; por el contrario, el razonamiento de la Administración debe articular estos tres elementos en un sentido lógico. De este modo, la doctrina no admite que la motivación se reduzca a la relación de unos «antecedentes» y la invocación, a veces *supersticiosa*, de normas de competencia y principios constitucionales<sup>11</sup>.

Ni la relación de los hechos —por juiciosa que sea—, ni la referencia a normas, constituye la exposición de la *causa*. Asimismo, la referencia a *frases de cajón*, conceptos jurídicos indeterminados o típicos valores del derecho administrativo, no equivale a exponer la finalidad del acto. En otras palabras, no basta expresar que sucedió *x* y, con fundamento en una norma *y*, se tomará la decisión *z*, con el ánimo de preservar el interés general o la moralidad administrativa<sup>12</sup>. Así lo expone Agustín Gordillo, especialmente en relación con la exposición de la finalidad:

«La no fundamentación o utilización de fórmulas vacuas y vacías, o dogmáticas, apodícticas, etc., en esta lista de ejemplos, significa inutilizar totalmente la defensa o argumentación y es vicio que debiera ser insanable: Son exactamente lo mismo que la desnuda invocación del interés público, el bien común, la oportunidad, el mérito, la conveniencia. Sin una explicación razonable y racional, no significan nada»<sup>13</sup>.

---

<sup>9</sup> ALESSI, Renato. Instituciones de derecho administrativo. Tomo I. 3a ed. Barcelona: Bosch, casa editorial, 1970. p. 275.

<sup>10</sup> Tampoco debe confundirse la *causa*—*motivo* con el *fin*—*finalidad*. Para explicar esta diferencia es preciso reiterar un ejemplo de Sayagués Laso: cuando la Administración impone una sanción disciplinaria, la causa o motivo consta de la incursión en una falta disciplinaria —fundamento de hecho— que estaba prevista en una norma —fundamento de derecho—. Mientras que el fin o la finalidad no es más que preservar ciertos principios en el ejercicio de la función pública, como aquellos dispuesto en el artículo 209 de la Constitución Política (SAYAGUÉS LASO, Enrique. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I. 8a ed. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 2002. p. 444).

<sup>11</sup> PAREJO ALFONSO. Op. Cit., p. 413; GORDILLO. Op. Cit., p. 464.

<sup>12</sup> Si bien esta es la estructura lógica más común para motivar los actos administrativos, lo relevante es la articulación entre los elementos y el razonamiento claro y preciso de cada uno de ellos.

<sup>13</sup> Ibid.

Parejo Alfonso advierte que si bien la Administración no puede aludir siempre a fórmulas genéricas, como lo detalla Gordillo, tampoco significa que la motivación suponga una explicación amplia, desgastante o extensa. A su juicio, basta con que sea «racional y suficiente»<sup>14</sup>.

Esto es apenas lógico, pues cuando un texto es supremamente extenso termina distraendo al lector de las ideas cruciales, salvo que el tema lo requiera. Aunque no exista una suerte de *fórmula* para medir la proporcionalidad o la razonabilidad de la motivación de un acto, es la complejidad del caso particular la que enseña al operador jurídico cuál es la medida<sup>15</sup>. Como se estudiará más adelante, existen actos administrativos que requieren *más* o *menos* razones, esto tiene que ver con la suficiencia o completitud de la motivación. Se insiste, más por énfasis que por reiteración, motivar es más que «enunciar», implica un razonamiento lógico de mayor o menor entidad, según el caso.

Por último, la motivación de los actos administrativos también ha sido denominada de otras maneras, de allí que, al margen del nombre, se trata de un concepto importantísimo. Por ejemplo, Gordillo admite la crítica que alguna vez recibió de Alberto Ramón Leal, quien tenía por paradójico que para definir la motivación siempre se usaba el término «fundamentación», en lugar de reemplazar la expresión *motivación* por *fundamentación* del acto administrativo<sup>16</sup>. Por otra parte, Cassagne destaca que la doctrina italiana diferencia entre la «justificación» y la motivación, y critica severamente que se trata de una distinción virtual; de allí que en pocas referencias doctrinales se identifican por lo menos tres términos asignados al mismo concepto: motivación, fundamentación, justificación<sup>17</sup>.

## 2. Deber general de motivar

La doctrina tradicionalmente discute si existe un deber general de motivar los actos administrativos. Un cuestionamiento adicional versa sobre el origen de dicha obligación, claro, cuando la respuesta al interrogante anterior es afirmativa. Al respecto, se identifica un sector de la doctrina que niega este deber, como Alessi<sup>18</sup>; no obstante, admite que es preciso motivar el acto administrativo cuando existe una norma que lo exige o, incluso, cuando la naturaleza del acto lo requiera. En otras palabras, plantea que en principio no existe el deber genérico de motivar y, excepcionalmente, una disposición requerirá que expresamente, o de forma *tácita*, el contenido del acto informe al operador jurídico del deber de exteriorizar los

<sup>14</sup> PAREJO ALFONSO. Ibid.

<sup>15</sup> GARCÍA-TREVIJANO FOS. Op. Cit., pp.148-151.

<sup>16</sup> GORDILLO. Op. Cit., p. 458.

<sup>17</sup> CASSAGNE. Op. Cit., p. 208.

<sup>18</sup> ALESSI. Ibid.

motivos, verbigracia, cuando se trata de un acto gravoso, como la imposición de una sanción.

Sobre este punto, Cassagne plantea que, aun existiendo una prescripción genérica de motivar los actos administrativos, como ocurre en su país, es probable que en algunos casos sea imposible motivar el acto y, por lo tanto, se trataría de un principio general y no de una regla<sup>19</sup>. Para ejemplificar, propone la orden de paso que emite un agente de tránsito por medio de signos.

Gordillo concluye lo mismo, pues, aunque parte de la idea de que existe un deber general de motivación, reconoce que existen actos donde no se puede exteriorizar la *fundamentación*, como los que se expiden por medio de signos, las certificaciones, los diplomas, los recibos, entre otros. Sin embargo, agrega un matiz a la postura, y es que, aunque carentes de fundamentación, en estos casos la Administración debe indicar dónde ubicar los antecedentes del procedimiento y allí encontrar el sustento de la decisión<sup>20</sup>. A esta idea, aunque valiosa, se le podrían formular dificultades prácticas. ¿Qué se debe concluir sobre estos interrogantes? Se sostendrán las siguientes ideas:

i) La existencia de un deber genérico de motivar los actos administrativos solo depende de las disposiciones particulares de cada ordenamiento. Es posible que, a voluntad del legislador, la «exposición de la causa» sea accidental o, por el contrario, una rígida regla con escasas o nulas excepciones.

ii) En Colombia existe el deber general de motivar los actos administrativos, que se construye de la interpretación de dos disposiciones. De un lado, el artículo 42 de la Ley 1437 de 2011, o Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –CPACA–, se refiere al contenido de la decisión en el marco del procedimiento administrativo general, y explícitamente ordena: «Artículo 42. Contenido de la decisión. 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* [...]» (énfasis fuera de texto).

De otro lado, el artículo 80 *ejusdem* se ocupa de la decisión de los recursos, en el siguiente sentido: «Artículo 80. Decisión de los recursos. Vencido el período

---

<sup>19</sup> CASSAGNE. Op. Cit., p. 208. Por otra parte, en Latinoamérica Brewer Carías identifica que los ordenamientos argentino, mexicano y venezolano comparten el deber general de motivar los actos administrativos en virtud de una disposición vigente (BREWER-CARIAS, Allan R. Acto administrativo: Estudios. Argentina: Ediciones Olejnik, 2019. p. 179).

<sup>20</sup> GORDILLO. Op. Cit., p. 462. Por otra parte, el doctrinante se refiere a los actos expedidos por cuerpos colegiados y precisa que, aunque el deber de motivación no se presume de cada integrante respecto de su voto, sí se predica de la decisión final admitida por la colectividad.

probatorio, si a ello hubiere lugar, y sin necesidad de acto que así lo declare, *deberá proferirse la decisión motivada* que resuelva el recurso [...]» (énfasis fuera de texto).

En conclusión, el CPACA prevé que, por lo menos en los procedimientos generales —un buen número en la práctica—, los actos que ponen fin al procedimiento y que resuelven los recursos deben motivarse.

*iii)* Aunque el panorama es claro respecto de los actos definitivos, nada dice la Ley respecto a los actos administrativos de trámite. En este sentido, cada operador debe decidir si —pese al vacío— identifica que existe un deber genérico que, como plantea la doctrina, proviene de la naturaleza o el contenido de la decisión.

También podrá optar por aferrarse a un argumento gramatical o restrictivo y entender que, en ausencia de disposición ausencia de motivación. No obstante, en el camino deberá estimar que no todas las actuaciones de trámite son eminentemente *formales* y que, por el contrario, existen actos que pese a no resolver definitivamente contienen garantías *sustanciales* de gran entidad. De allí que no será igual decidir si se debe motivar un acto administrativo que corre un traslado o declara el inicio de un procedimiento, a un acto que decreta la prueba a valorar en el procedimiento.

Ante un panorama tan incierto, se opta por la idea de que se deben motivar los actos administrativos de trámite siempre que decidan asuntos sustancialmente relevantes, lo que no implica desconocer la ausencia de norma y el lugar que ocupa la doctrina en el sistema de fuentes nacional.

### 3. Oportunidad

Si la motivación del acto administrativo corresponde a la exteriorización de la causa y, según la tendencia doctrinal, también la finalidad, entonces ¿en qué momento debe realizarse esta expresión?

La doctrina no debate sobre la posibilidad de que la motivación sea *concomitante* a la expedición. En otras palabras, no es conflictivo avalar la idea de que el acto se fundamenta al tiempo que se expide, por el contrario, es la regla general. Las discusiones sobre este asunto vienen dadas por la admisión o no de la motivación *previa* y *ulterior*.

La primera también ha sido denominada *per relatoriem* o *in aliunde*. Por regla general es admitida en la doctrina<sup>21</sup>. Consiste en la validez de referir el cúmulo de actuaciones previas que integran el expediente para justificar la expedición del acto

---

<sup>21</sup> GARRIDO FALLA, Fernando; PALOMAR OLMEDA, Alberto & LOSADA GONZÁLEZ, Herminio. Tratado de derecho administrativo. 13<sup>o</sup> ed. Madrid: Editorial Tecnos, 2002. p. 623; GORDILLO. Op. Cit., p. 468; ALESSI. Op. Cit., p. 275; PAREJO ALFONSO. Op. Cit., pp. 412-413.

administrativo. Supone la interpretación del acto «a la luz» del procedimiento, es decir, interpretar integralmente el trámite para escindir los motivos de la decisión. Entre los contradictores de la motivación previa se encuentra Cassagne, quien sostiene:

«La motivación debe efectuarse en el propio texto del acto administrativo ya que este requisito integra el elemento forma. Es por ello que no resultan aceptables aquellas posturas que sostienen que la motivación es suficiente si obran informes o antecedentes que permitan conocerla. Para justificar esta doctrina —motivación *in aliunde*— se ha dicho que los expedientes administrativos deben ser considerados en su totalidad, y no en forma aislada, ya que se trata de un mismo procedimiento»<sup>22</sup>.

Al respecto, se sostiene que la motivación previa solo es admisible si se referencia el expediente de forma específica y clara. En otras palabras, no basta el silencio concomitante para comprender que deben rastrearse razones en el procedimiento, sino que la decisión debe aludir de forma explícita a los documentos o informes previos que justifican su decisión.

No se observa inconveniente en que el trabajo argumentativo previo a la decisión definitiva sea puesto de presente en esta; no obstante, se trata de un caso particular donde debe estudiarse con atención la *suficiencia* de la motivación, pues es altamente probable que, aunque se hayan expuesto razones de hecho y de derecho en el procedimiento, sea necesario articularlas y consolidar ideas más sólidas e irrefutables.

La segunda —motivación ulterior o posterior— implica obviar la exposición de la causa al momento de expedir el acto y, luego, ante una petición de un ciudadano, un requerimiento de la propia Administración, o incluso la apertura de una investigación penal, disciplinaria o fiscal, exteriorizar los motivos o razones que dieron lugar al mismo.

Sobre esta posibilidad, se asume la postura de Gordillo, sin ninguna salvedad. A su juicio, motivar en este tiempo ya no da cuenta de un ejercicio lógico-racional argumentativo, pues no se justifica expedir el acto, sino que se eluden los reproches que a este se formulen<sup>23</sup>. Sin perjuicio de lo anterior, reconoce que por su naturaleza algunos actos administrativos solo pueden motivarse ulteriormente, por ejemplo, la detención de un agente de tránsito a un vehículo.

---

<sup>22</sup> CASSAGNE. Op. Cit., p. 209.

<sup>23</sup> En términos del doctrinante: «Si se sigue en esa línea de retroceso y se admite también la motivación ulterior ya se entra en el terreno de aceptar que se brinden explicaciones o excusas de lo ya hecho, no fundar por qué se lo hace. Allí entramos en el terreno de la fundamentación o motivación fabricada, *ad hoc* del acto ya dictado, lo que constituye un vicio de razonamiento en cualquier ciencia» (GORDILLO. Op. Cit., 167).

Se comparte de esta idea toda vez que, sin el ánimo de exceder los razonamientos jurídicos, estimo que constituye un ejercicio epistemológico distinto, donde el operador no exterioriza el *por qué sí* de la decisión, sino que contradice o se defiende del *por qué no* advertido por otros sujetos. Tampoco se ignora que un sector calificado de la doctrina admite esta motivación siempre que sea *suficiente* y *razonable*. En cualquier caso, es claro que el *deber ser* de la motivación es la concomitancia, por lo que ambas discusiones constituyen escenarios excepcionales.

#### 4. Suficiencia

Como se advirtió en acápites precedentes, no existe una fórmula infalible que permita identificar con certeza cuándo un acto administrativo está suficientemente motivado. Sin embargo, no está demás proponer criterios, como podrían ser: *i)* el convencimiento; *ii)* la solvencia técnica; *iii)* la interdisciplinariedad; *iv)* un amplio manejo de fuentes —técnicas y jurídicas—; *v)* el planteamiento de juicios de proporcionalidad o razonabilidad; *vi)* la referencia inequívoca de autoridades en la materia; *vii)* la ausencia de falacias o defectos argumentativos; entre otros.

Si bien estos elementos dan cuenta de lo que sería una sólida motivación, lo cierto es que algunos podrán ser necesarios y otros prescindibles, según la naturaleza y la complejidad del caso.

Piénsese en una decisión administrativa que otorga una licencia para explotar una mina. Determinar que su motivación es *suficiente* supone verificar la existencia de estudios técnicos que garanticen la seguridad de las actividades que allí se realizan y los efectos ambientales o sociales que la actividad podría producir, así como la exposición del marco jurídico que rige estas labores. Ahora, imagínese la expedición de un acto administrativo que reconoce una pensión de vejez. Bastaría enunciar la norma que prevé el derecho y los requisitos aplicables, así como su verificación. De modo que solo sería necesario relacionar los hechos —el cumplimiento de cierta edad y la cotización de un número de semanas— y las normas que determinan los requisitos de acceso. De allí que es claro que la suficiencia depende de cada caso.

Ahora, es preciso distinguir el *estándar* de motivación conforme a dos clasificaciones de actos administrativos. En primer lugar, existen actos reglados y discrecionales. En los *primeros* el ordenamiento jurídico reduce el número de posibilidades que tiene la Administración para actuar con ocasión de unos hechos, de allí que asigna consecuencias a hechos y la Administración, más que decidir, ejecuta. Los *segundos* son actos donde el Estado dispone de un amplio margen de libertad, asunto que eventualmente se justifica en la especificidad técnica o la naturaleza del asunto.

En principio, podría pensarse que la discrecionalidad suprime u obvia el deber de motivar, pero, por el contrario, la doctrina rechaza la idea y acuña lo inverso: a mayor libertad del Estado incrementa el deber de legitimar sus actuaciones. En consecuencia, no solo deben motivarse los actos discrecionales, sino que en estos casos el estándar para medir la *suficiencia* es más alto<sup>24</sup>.

En segundo lugar, existen actos administrativos de contenido favorable y desfavorable. Si bien hay un deber general de motivar *todos* los actos, al margen del sentido de sus decisiones, se propone que cuando estos perjudican los intereses de los ciudadanos se intensifica el deber de motivar las decisiones. A modo de ejemplo, las sanciones administrativas o la negativa al reconocimiento de derechos subjetivos.

En el fondo, es una garantía para que el ciudadano conozca completamente los motivos por los cuales fue agraviado por la Administración, de allí que pueda ejercer plenamente su derecho de contradicción. El aumento del estándar de suficiencia, en este caso, redundaría en la garantía del derecho al debido proceso. Nada de lo propuesto supone la ausencia de la obligación de motivar los actos reglados y favorables, sino que pone en evidencia la importancia del deber de motivar cuando se trata de actos discrecionales y desfavorables.

## Bibliografía

### Doctrina

CASSANGNE, Juan Carlos. El acto administrativo: teoría y régimen jurídico. Buenos Aires: Ediciones Olejnik, 2019. p. 400.

DROMI, Roberto. El acto administrativo. 3ª ed. Buenos Aires: Ediciones Ciudad Argentina, 2000. p. 446.

ALESSI, Renato. Instituciones de derecho administrativo. Tomo I. 3ª ed. Barcelona: Bosch, casa editorial, 1970. 374 p.

---

<sup>24</sup> Con sabiduría, Gordillo propone: «En cuanto a los actos fundados en parte en facultades discrecionales no habría casi forma de controlarlos si no se exigiera una fundamentación suficiente y adecuada, pues ello equipararía a la existente discrecionalidad como sinónimo de arbitrariedad. El acto “discrecional” inmotivado es lo mismo que decir “lo hago porque quiero,” “porque sí;” eso es demasiado absurdo y autoritario como para admitirlo en un Estado de derecho. El concepto moderno de autoridad ya no se contenta con la mera orden y requiere la explicación que a su vez es condición del necesario consenso social, determinante de su plena efectividad. Si falta la motivación que condiciona el consenso, puede afirmarse que falta un elemento mínimo de una democracia [...]» (énfasis fuera de texto) (GORDILLO. Op. Cit., p. 462).

BREWER-CARÍAS, Allan R. Acto administrativo: Estudios. Argentina: Ediciones Olejnik, 2019. 241 p.

GARCÍA-TREVIJANO FOS, José A. Los actos administrativos. Madrid: Editorial Civitas, 1986. 438 p.

GARRIDO FALLA, Fernando; PALOMAR OLMEDA, Alberto & LOSADA GONZÁLEZ, Herminio. Tratado de derecho administrativo. 13° ed. Madrid: Editorial Tecnos, 2002. 681 p.

GORDILLO, Agustín. Tratado de derecho administrativo. Tomo 3. 10ª ed. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 2011. 596 p.

SAYAGUÉS LASO, Enrique. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I. 8ª ed. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 2002. 708 p.

PAREJO ALFONSO, Luciano. Lecciones de derecho administrativo. 5ª ed. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2012. 971 p.

