

RECIENTE EVOLUCION DE LOS CRITERIOS SOBRE EL CONCEPTO DE LA MOTIVACION EN LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

Oscar R. Pierre Alvarez
Abogado

INTRODUCCION

Ha sido de gran relevancia para el Derecho Administrativo el desarrollo que ha tenido la noción de la motivación, tanto en la doctrina como en la jurisprudencia, entendiéndose que dicho requisito del acto administrativo como acto más importante en la rama pública se creó y existe sólo en favor de los particulares, quienes a veces se sienten, y efectivamente están, bajo la presión de las distintas decisiones de la Administración Pública, que en muchas ocasiones lesionan sus derechos y los someten a una arbitrariedad inaceptable dentro de un Estado de Derecho. Además, como nuestro máximo tribunal ha establecido, la motivación del acto administrativo, en general no sólo es conveniente como justificación de la acción administrativa del Estado sino como un medio de permitir el control jurisdiccional sobre la exactitud de los motivos y su adecuada correspondencia con los textos legales en que se funda el acto. Gran noción que existe en Venezuela gracias a la influencia fundamentalmente de la jurisprudencia francesa que precisó del concepto de motivación para establecer un control externo del poder discrecional.

Este trabajo sólo pretende hacer un esbozo de los distintos criterios y opiniones que se han ofrecido en el país y en el exterior con la intención de esclarecer un poco más el significado real del requisito de la motivación de los actos administrativos en nuestro derecho.

1. *Planteamiento*

El acto administrativo requiere de determinados elementos esenciales o requisitos de forma para tener una validez plena y producir sus respectivos efectos. Ahora bien, entre esos elementos o requisitos aparece la motivación como una garantía necesaria para el destinatario del acto, así como también constituye un índice de su legalidad¹.

2. *Definición*

Tratar de definir la motivación ha sido un tema polémico, no sólo en las doctrinas nacional y universal, sino también en el campo jurisprudencial. Sin embargo, para llegar a una definición clara de su significación, habría que tener en cuenta como noción importante, la correspondencia de la motivación con la materia reglada por el acto administrativo en aquellos casos en los cuales la fundamentación del mismo sea necesaria u obligatoria, esto con la única finalidad de ofrecer al administrado la posibilidad absoluta de conocer el fondo de la decisión y de esa manera evitar una arbitrariedad en la actitud de la autoridad administrativa.

1. Díez, Manuel M. *El Acto Administrativo*, p. 240, 2ª edición, Buenos Aires, 1961.

* Trabajo presentado en el curso Derecho Administrativo Profundizado del Profesor Allan R. Brewer-Carías, Postgrado, Universidad Central de Venezuela.

En definitiva, la doctrina lo que pretende es dar una justificación al acto administrativo.

3. Doctrina

Antes de entrar a conocer las diversas opiniones que existen sobre la motivación, es necesario aclarar que en la doctrina universal existen autores que la tratan como causa del acto administrativo y otros que consideran la causa no como el fundamento sino como la finalidad del acto. Ahora, la discusión sobre los conceptos de causa y motivo se muestra hoy en día superada.

Algunos autores, considerando la motivación como la causa, dicen que es cierta situación, de hecho o de derecho, que determina la realización del acto². Otros estudian la causa sobre los motivos determinantes en derecho público en base al factor finalidad³, y otros afirman que la causa es un elemento esencial del acto y la definen como el motivo práctico de la voluntad⁴.

Por otra parte, existen autores que rechazan la idea de causa y prefieren, por tanto, denominarla motivo o motivación. En este sentido, algunos afirman que la motivación es la exposición de los motivos que han inducido a la Administración Pública a la emanación del acto⁵; otros dicen que debe entenderse como la exposición de las razones que han movido a la Administración a tomar el acuerdo en que el acto consiste⁶; y otros concluyen que el motivo es el conjunto de circunstancias de hecho o de derecho que en cada caso llevan a dictar el acto administrativo⁷.

En Venezuela, quizás el criterio más conocido y aceptado sea el del Profesor Eloy Lares Martínez, quien afirma que los motivos del acto administrativo son las circunstancias de hecho y de derecho que en cada caso justifican la emisión de aquél⁸ así como también la Dra. Hildegard Rondón de Sansó considera a la motivación como la indicación de los hechos y de los fundamentos del acto⁹. En sentido contrario, César Tinoco Richter ha acogido la motivación como el fin que motiva el otorgamiento del poder a la autoridad administrativa¹⁰.

Sin embargo, ante la casi unánime aceptación en la doctrina nacional de considerar al motivo o causa de los actos administrativos como el conjunto de circunstancias de hecho y de derecho que fundamentan a los mismos, se presenta la aclaratoria hecha por parte de algunos autores sobre la diferencia que existe entre el motivo y la motivación. Para éstos, el motivo o causa están constituidos por los presupuestos de hecho y de derecho que provocan a los actos administrativos, mientras que la motivación debe entenderse como la expresión formal de esas razones que han movido a la Administración a dictar dichos actos¹¹ o como la exteriorización del motivo, su transcripción formal¹².

2. Waline. *Traité élémentaire de droit administratif*. T. I, p. 575, 5ª ed., París, 1950.
3. Jeze. *Les principes généraux du droit administratif*. T. III, p. 214, 3ª ed., París, 1936.
4. Zanobini, Guido. *Curso de Derecho Administrativo*. Vol. I, p. 317, Buenos Aires, 1954.
5. Alessi, Renato. *Instituciones de Derecho Administrativo*. T. I, p. 275, Barcelona, 1970.
6. Garrido Falla, Fernando. *Tratado de Derecho Administrativo*. Vol. I, p. 559, Madrid, 1982.
7. Sayagués Laso, Enrique. *Tratado de Derecho Administrativo*. T. I, p. 447, Montevideo, 1974.
8. *Manual de Derecho Administrativo*, p. 154, UCV, 1978.
9. *Estudio Preliminar en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos*. EJV, p. 27, 1981.
10. *Teoría de la Administración y del Derecho Administrativo*, p. 547, UCV, 1970.
11. Brewer-Carías, A. R. "Consideraciones sobre la distinción entre la causa de los actos administrativos y la motivación como requisito de forma de los mismos", en *Revista de la Facultad de Derecho*, Nº 49, p. 241, UCV, 1971.
12. Rondón de Sansó, Hildegard. "La Motivación de los Actos Administrativos", en *Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración*, Vol. 2, p. 199, Instituto de Derecho Público, UCV, 1972.

En consecuencia, para dichos autores el motivo pasa a ser un requisito de fondo del acto administrativo y la motivación como tal constituye un requisito de forma del mismo. Ambos conceptos considerados como requisitos de validez.

4. *Procuraduría General de la República*

Desde el punto de vista de la doctrina administrativa, la Procuraduría General de la República ha cumplido una importante labor en el sentido de precisar el concepto de motivación como un requisito de validez del acto administrativo.

En 1964 este organismo estableció que en pro de la juridización del actuar administrativo, la doctrina moderna insiste cada vez más en la necesidad de que las decisiones de la Administración expresen las razones de hecho y de derecho que les sirven de fundamento, a fin de que los interesados puedan conocer todos los elementos que han concurrido a formar la voluntad del órgano público. Y, además, da por aceptado el principio de que la motivación constituye un requisito de validez más o menos necesario, según se trate, respectivamente, de actos discrecionales o reglados ¹³.

En 1968, la Procuraduría hace la consideración de que la motivación tiene como finalidad inmediata, poner en conocimiento de los administrados, las razones de hecho y los fundamentos de derecho que han servido de base a la actuación pública ¹⁴.

En 1969, la Procuraduría adoptó un criterio que había sido establecido por la antigua Corte Federal en sentencia del 9 de agosto de 1957, decisión que veremos más adelante ¹⁵.

En 1973, el mismo organismo, acogiendo una jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia confirmó el criterio de que no puede pretenderse que las resoluciones de los funcionarios de la Administración Pública cumplan con todos los requisitos y formalidades que para las sentencias establece la legislación procesal civil ¹⁶.

Por último, en 1981, la Procuraduría comentó que ni la doctrina ni la jurisprudencia se han pronunciado acerca de la necesidad de fundamentar formalmente los actos normativos, pero sí han tratado exhaustivamente la *obligación* de fundamentar los actos administrativos de efectos particulares, considerándola como requisito de validez y como garantía del derecho de defensa de los administrados. (Subrayado nuestro). Ahora, según esta doctrina, el deber de fundamentación legal es inherente a la naturaleza de los actos administrativos particulares. Por lo cual es menester que la autoridad comunique al administrado los motivos de hecho y de derecho de una decisión ¹⁷. Así, consideramos esta doctrina como la de mayor importancia entre las ya mencionadas, por cuanto es bastante clara y contundente en su contenido.

Como podemos observar en las doctrinas mencionadas, la motivación abarca, tanto las circunstancias de orden práctico, como la fundamentación legal que dan lugar al acto dictado.

5. *Jurisprudencia*

La doctrina sobre la materia de nuestro máximo tribunal de justicia ha ido variando durante el tiempo. Por ello, sería importante mencionar una sentencia de la antigua Corte Federal y de Casación de 1938, según la cual la ausencia de motivación del acto no lo hacía objetable en derecho ¹⁸.

13. *Doctrina de la Procuraduría General de la República*, 1964, p. 30.

14. *Doctrina de la Procuraduría General de la República*, 1968, p. 11.

15. *Doctrina de la Procuraduría General de la República*, 1969, p. 23.

16. *Doctrina de la Procuraduría General de la República*, 1973, p. 92.

17. *Doctrina de la Procuraduría General de la República*, 1981, p. 12.

18. Brewer-Carías, Allan R. *Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana*, p. 124, UCV, 1964.

También existe una sentencia de la Corte Federal del 9 de agosto de 1957 que modificó el criterio anterior y señaló que la forma del acto en lo tocante a su motivación, ha llegado a considerarse sustancial, en razón de que la ausencia de fundamentos abre amplio margen al arbitrio del funcionario ¹⁹.

Luego, en el año de 1967, la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, dictó una sentencia el 13 de junio, en donde trató la necesidad de que los actos administrativos sean motivados pero confundiendo los motivos o causas de esos actos con la motivación de los mismos (conceptos que, como vimos, tienen una significación distinta) y sentando que "los actos administrativos, como todos los emanados de los órganos del Poder Público, deben tener una razón de ser, *causa o motivación* que les sirva en última instancia de justificación intrínseca. Generalmente esa justificación está constituida por los supuestos de hecho y de derecho, que son, entre otros elementos, esenciales para la validez del acto". (Subrayado nuestro) ²⁰.

Ahora bien, la Corte Suprema de Justicia, desde hace varias décadas, ha venido exigiendo el requisito de la motivación como un requisito de forma de los actos, en el sentido de que ciertos actos administrativos, formalmente, debían expresar tanto la causa o motivo que los inspiraba, como los supuestos legales o la base legal que los sustentaba, es decir, debían estar suficientemente razonados ²¹.

En 1976, la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa, determinó que un acto está motivado cuando la parte dispositiva del mismo está justificada porque *se corresponde con las razones y fundamentos que la preceden*, es decir, con los motivos o presupuestos que constituyen la causa jurídica del acto (subrayado nuestro) ²². Es indudable que esta sentencia, con fecha del 15 de octubre de 1976, da una definición amplia de lo que es la motivación, asemejándola a la causa del acto administrativo.

Así, en sentencia del 19 de julio de 1978, nuestro Supremo Tribunal estableció que la motivación del acto administrativo es requisito indispensable para su validez; aún más si éste significa una sanción, limitación o restricción de un derecho y que en tal virtud dicho requisito vendría a estar constituido por la ordenada exposición de las razones de hecho y de derecho que sirven de fundamento a la decisión administrativa ²³.

En sentencia de 10 de agosto de 1978, la C.S.J. reiteró que el motivo del acto viene a identificarse con las acciones, hechos o circunstancias anteriores que le sirven de fundamento y lo justifican en la medida en que resulte acomodado a las situaciones que el legislador ha tenido en cuenta para el régimen de la función administrativa y estableció que la motivación debe contener, no sólo la cita de la regla legal y la explicación de haberse llevado a cabo una clara valoración de los hechos, sino también, y de modo principal, las razones de hecho y de derecho en que se funda el acto administrativo como medio de facilitar la defensa del administrado. De lo contrario, aunque el interesado conozca la norma aplicada, ignorará las razones por las cuales fue invocada su aplicación ²⁴. A este último respecto, la C.S.J., en decisión del 1º de diciembre de 1965, dictaminó que en los casos en los cuales los supuestos de hecho de un acto administrativo no sean notorios, es necesario probarlos, pues, de lo contrario, el acto sería nulo por falta de motivación.

19. *Ibidem* y Brewer-Carías, A. R. "La motivación de los actos administrativos en la Jurisprudencia venezolana", *Revista de la Facultad de Derecho*, Nº 33, p. 151, UCV, 1966.

20. Brewer-Carías, A. R. *Consideraciones sobre la distinción entre la causa de los actos administrativos y la motivación como requisito de forma de los mismos*, pp. 223 y 234.

21. Brewer-Carías, A. R. *El Derecho Administrativo y la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos*, p. 159, EJV, 1982.

22. Pierre Tapia, Oscar. *Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia*, enero de 1976, p. 35.

23. *Ibidem*, julio de 1978, p. 16.

24. *Ibidem*, agosto-septiembre de 1978, pp. 18-19.

En sentencias de 13 y 14 de agosto de 1979, la C.S.J. confirma que la doctrina y la jurisprudencia tienen establecido desde antiguo, y de manera general y pacífica por lo demás, que la motivación del acto administrativo consiste en la expresión de los motivos de hecho y de derecho que haya tenido su autor para producir el acto, pero advierte que la apreciación de la corrección de estos motivos, jurídicos y fácticos del acto es un problema distinto ²⁵.

En sentencia de 10 de abril de 1980, el máximo Tribunal sostuvo el criterio de años anteriores al destacar que la motivación del acto administrativo consiste en la exposición de los motivos de hecho y de derecho que haya tenido su autor para producir el acto advirtiendo de nuevo que es problema distinto la apreciación de la corrección de los motivos jurídicos del acto ²⁶.

En sentencia de 7 de octubre de 1980, la C.S.J. repite el mismo concepto de la motivación, pero establece un nuevo principio en la jurisprudencia de los últimos años, que es que la motivación es necesaria como requisito esencial de validez del acto, particularmente en dos supuestos:

- 1) Cuando la motivación se impone por la índole o naturaleza del procedimiento administrativo. Por ejemplo: cuando se trata de actos sancionatorios o disciplinarios, etc.; y
- 2) Cuando la motivación es exigida expresamente por el propio ordenamiento jurídico.

También en este mismo fallo la Corte insistió en que la motivación puede resultar acreditada en cualesquiera de los dos momentos que integran la norma del acto: sea en el proceso de *formación* o bien en el de *expresión* de la voluntad de la Administración Pública, es decir, que la motivación puede ser concomitante con la expresión de dicha voluntad o anterior a ella (subrayado nuestro) ²⁷.

En sentencia de 27 de noviembre de 1980, la Corte sienta que no es indispensable que la motivación del acto administrativo esté virtualmente contenida en su contexto: basta, para tener por cumplido formalmente el requisito, que la motivación aparezca del expediente administrativo del acto, de sus antecedentes, siempre que en uno y otro caso el destinatario del acto haya tenido acceso a tales elementos y conocimiento de ellos; así como también es suficiente, según el caso, la mera referencia del acto a la norma jurídica de cuya aplicación se trate, si un supuesto es unívoco o simple. Es cierto, asimismo, como bien lo asienta la recurrente, que es, en efecto, indispensable, que el destinatario de una resolución administrativa se entere plenamente de las causas de la decisión, toda vez que solamente conociendo esos motivos puede el interesado preparar su defensa ²⁸.

Luego, en sentencia de 10 de marzo de 1981, la Corte es determinante en lo siguiente: que nada puede dispensar la falta de motivación como un vicio formal en que incurre la Administración; que nada es más grave que la ausencia de motivación en la actuación administrativa y que este vicio puede serle opuesto a la Administración en cualquier estado y grado de la causa, cuando resulta *icto oculi* de las propias actas del expediente. Por tanto, la Corte no concibe casos en que la motivación del acto administrativo no sea un requisito formal indispensable de su constitución y, por tanto, un requisito legal ²⁹.

La Corte, en sentencias de 19 y 26 de mayo de 1981, agrega un elemento muy importante como es el de la adecuación o correspondencia de las razones que funda-

25. *Ibidem*, agosto-septiembre de 1979, p. 17.

26. *Ibidem*, abril de 1980, p. 31.

27. *Ibidem*, octubre de 1980, pp. 23-24.

28. *Ibidem*, noviembre de 1980, pp. 19-20.

29. *Ibidem*, marzo de 1981, pp. 13-14.

menten el acto con las circunstancias determinantes del mismo y, además, precisa que unánimemente la motivación es un requisito de validez del acto y que es necesaria cuando la ley expresamente así lo ordena o cuando la peculiar naturaleza del acto así lo exige ³⁰.

En sentencia de 9 de diciembre de 1982, la Corte repite varios de los principios antes enunciados con un carácter enfático y aclara la importancia del requisito o elemento de la motivación en las decisiones administrativas que se producen en materia tributaria ³¹.

En sentencia de 28 de junio de 1983, la Corte sienta que la motivación del acto administrativo es un requisito esencial, más aún, cuando se trata de decisiones que lesionan derechos de los administrados. Da el mismo concepto de decisiones anteriores y confirma que la motivación configura la causa del acto administrativo y pone de manifiesto la juridicidad del mismo ³².

En sentencia de 2 de abril de 1984, la Corte, de acuerdo a reiteradas sentencias, mantiene que todo acto administrativo que produzca efectos particulares, debe ser motivado para que el administrado comprenda claramente cuál es la razón jurídica por la que se le priva de algún derecho que estime pueda corresponderle, y así, pueda ejercer claramente los recursos que le asistan. Establece, también, que la motivación debe referirse a los hechos involucrados en el acto y a los fundamentos legales de éste. Por tanto, el órgano administrativo está en el deber de analizarlos de acuerdo con lo que resulte de la integridad del expediente, sin que le sea dable aportar soluciones subjetivas, por justas que parezcan y que la falta de motivación hace nulo, de toda nulidad, el acto administrativo ³³.

Por último, la C.S.J., en sentencia de 3 de diciembre de 1984, explica que la motivación o *exteriorización* de los motivos del acto administrativo debe estar contenida en el propio acto o precederlo, es decir, que la motivación puede ser concomitante o previa a la emisión del acto, siempre y cuando el ciudadano interesado haya tenido la posibilidad de conocer las *razones de hecho y de derecho que fundamentan el dictado del acto* por parte de la Administración. La motivación del acto, según este criterio, nunca podría ser posterior a la emisión del mismo. (Subrayados nuestros) ³⁴.

Este fallo contiene una doctrina de vital importancia para nuestro derecho administrativo, ya que recoge claramente la diferenciación entre motivo y motivación (distinción estudiada por nuestros autores) y, además, determina definitivamente qué debe entenderse por motivo.

En resumen, haciendo un análisis de las sentencias dictadas por la Corte Suprema de Justicia durante los últimos diez años, podríamos concluir que existen en materia de motivación unos principios fundamentales, que son:

- 1) La ausencia de motivación en el acto administrativo es objetable plenamente en derecho, cuando se exija como requisito de validez, es decir, que es susceptible de impugnación.
- 2) La motivación es un requisito de validez del acto administrativo.
- 3) El motivo es la exposición de las razones de hecho y de derecho que sirven de fundamento a la decisión administrativa.
- 4) La apreciación de la corrección de los motivos, jurídicos y fácticos del acto administrativo, es un problema distinto.

30. *Ibidem*, mayo de 1981, p. 15.

31. *Ibidem*, diciembre de 1982, pp. 15 y ss., y véase sentencia del 22 de noviembre de 1984 en Pierre Tapia, Oscar, *Jurisprudencia de los Tribunales Superiores de lo Contencioso-Tributario*, noviembre de 1984, Nº 2, p. 13.

32. *Ibidem*, junio de 1983, p. 11.

33. *Ibidem*, abril de 1984, pp. 23-24.

34. *Ibidem*, diciembre de 1984, p. 16.

- 5) La motivación sólo es necesaria cuando se impone por la naturaleza del acto o cuando es exigida en forma expresa por el legislador.
- 6) La motivación puede acreditarse tanto en el momento de formación del acto como en el de la expresión de la voluntad administrativa.
- 7) La motivación no sólo puede aparecer en el contenido del acto, sino también puede extraerse del expediente administrativo.
- 8) Para la motivación es importante la adecuación de las razones que sustentan el acto con las circunstancias determinantes del mismo.
- 9) La falta de motivación en el acto administrativo constituye un vicio formal que acarrea la nulidad absoluta del acto y que le puede ser opuesto a la Administración Pública en cualquier estado y grado de la causa.
- 10) Todo acto administrativo que produzca efectos particulares debe ser motivado.
- 11) La motivación es la exteriorización de los motivos del acto administrativo.

6. *¿Qué actos administrativos deben ser motivados?*

En nuestro derecho, existe una obligación general de motivar los actos administrativos según lo establece el artículo 9 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, el cual reza que:

“Los actos administrativos de carácter particular deberán ser motivados, excepto los de simple trámite, o salvo disposición expresa de la ley. A tal efecto, deberán hacer referencia a los hechos y a los fundamentos legales del acto”.

Y el artículo 18 prevé que: todo acto administrativo deberá contener:

Ordinal 5º: Expresión sucinta de los hechos, de las razones que hubieren sido alegadas y de los fundamentos legales pertinentes.

Frente a esta nueva realidad legislativa que excluye evidentemente la necesidad de motivar los actos de efectos generales, lo cual es explicable por cuanto éstos no están vinculados a situaciones concretas y su validez sólo depende de su conformidad o adecuación con las normas que ocupen un grado superior dentro del orden jurídico³⁵, sólo deben ser motivados los actos administrativos cuyos efectos sean particulares, tomando en cuenta las excepciones que establece el mismo legislador. Y hablamos de una nueva realidad legislativa, porque la ley antes mencionada trata el problema con una mayor amplitud y no se reduce a lo que tenía sentado la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, que era que se exigía la motivación respecto a determinados actos como los sancionatorios, los que impusieran obligaciones o que restringieran en alguna forma los derechos de los particulares y los actos discrecionales³⁶, ya que, estos últimos —los discrecionales—, necesitan de la motivación para comprobar si realmente han sido dictados dentro de los límites de la ley y, en estos casos, la administración tiene un margen más o menos amplio para decidir sabiendo tomar en cuenta las circunstancias de hecho y de derecho, así como los fines propios del servicio a su cargo, mientras que los actos reglados prácticamente están determinados de antemano³⁷.

35. *Doctrina de la Procuraduría General de la República*, 1981, p. 13.

36. Brewer-Carías, Allan R. *El Derecho Administrativo y la Ley de Procedimientos Administrativos*, p. 159.

37. Sayagués Laso, E., *op. cit.*, p. 447, 1974.