



Los usos de la motivación en el acto administrativo: un análisis crítico de sus exigencias argumentativas básicas*

The Uses of Motivation in the Administrative Act: A Critical Analysis of Its Basic Argumentative Requirements

DÚBER ARMANDO CELIS VELA**

Universidad Autónoma Latinoamericana (Colombia)

Resumen: El Estado constitucional se considera como un modelo que presupone mayores exigencias argumentativas al aplicar las normas. En la cultura jurídica, los estudios sobre la materia están centrados en la justificación de una decisión judicial, mientras que la atención teórica a los problemas argumentativos de los actos administrativos ha sido relativamente menor. El propósito de este artículo es analizar algunos usos de la motivación afianzados en la práctica jurídico-administrativa en relación con los actos administrativos. La metodología que se aplica es el análisis teórico y la evaluación crítica de prácticas argumentativas relativamente compartidas. En el texto se plantea que las concepciones sobre la motivación y el uso de las razones en la expedición de un acto administrativo ameritan estándares más exigentes de justificación de una decisión que tiene consecuencias en los derechos y obligaciones de los administrados.

Palabras clave: Acto administrativo, motivación, formalidades, estándar de justificación, cargas de argumentación

Abstract: The constitutional state is a model that presupposes higher argumentative demands in applying legal norms. In legal culture, studies on this matter are focused on justifying judicial decisions, while the theoretical attention to the argumentative issues of administrative acts has been relatively less. This article analyzes the uses of motivation established in administrative-legal practice concerning administrative acts. The methodology applied is theoretical analysis and critical evaluation of relatively shared argumentative practices. The text argues that conceptions of argumentation and the use of reasons in issuing an administrative act warrant more stringent standards of justification for a decision that impacts the rights and obligations of the governed.

Keywords: Administrative act, motivation, formalities, the standard of justification, the burden of argumentation

* Este artículo de investigación es producto del proyecto titulado «Nuevas tendencias de la administración pública», código 37-000020, financiado por la Universidad Autónoma Latinoamericana de Medellín (Colombia).

** Doctor en Filosofía por la Universidad de Antioquia (Colombia). Profesor de la Escuela de Posgrados de la Universidad Autónoma Latinoamericana (Colombia).

Código ORCID: 0000-0002-1271-2377. Correo electrónico: duber.celive@unaula.edu.co

CONTENIDO: I. INTRODUCCIÓN.- II. UNA RECONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LOS USOS DE LA MOTIVACIÓN EN LA EXPEDICIÓN DE ACTOS ADMINISTRATIVOS.- II.1. LAS NOCIONES DE ACTO ADMINISTRATIVO MOTIVADO EN LA CULTURA JURÍDICA.- II.2. LA INTENSIDAD EN LAS CARGAS DE LA ARGUMENTACIÓN.- III. UN ANÁLISIS CRÍTICO DE LAS EXIGENCIAS BÁSICAS EN LA MOTIVACIÓN DE UN ACTO ADMINISTRATIVO.- III.1. EL ARGUMENTO DE LAS FUENTES: LA MOTIVACIÓN POR REMISIÓN A TEXTOS.- III.2. LOS ARGUMENTOS DEL COLAPSO: LA MOTIVACIÓN POR ENUNCIACIÓN DE FINES Y MOTIVOS.- IV. CONCLUSIONES.

I. INTRODUCCIÓN

La disposición de una sólida práctica argumentativa contribuye a la revisión permanente de creencias y, además, aumenta la probabilidad de decidir mejor o de cooperar para la solución de problemas en contextos de intercambio de razones de distinta clase (Sinnott-Armstrong, 2018, p. 7). En un ordenamiento jurídico, las exigencias de la argumentación representan un medio para prevenir el ejercicio arbitrario del poder, pues el conocimiento de las razones de una decisión crea condiciones para su control. La importancia de los derechos en el Estado constitucional impuso cargas argumentativas diferentes a las autoridades con el fin de asegurar decisiones más racionales, ponderadas y justas. Este modelo propició «un crecimiento, en términos cuantitativos y cualitativos, de la exigencia de fundamentación, de argumentación, de las decisiones de los órganos públicos» (Atienza, 2013, p. 21). Así, en una sociedad democrática, el ejercicio de una función pública implica la justificación racional de las decisiones o medidas que se adoptan. Una consecuencia de tales cambios es el desarrollo contemporáneo de las teorías de la argumentación jurídica, las cuales han «buscado controlar los niveles de irracionalidad, discrecionalidad e intuicionismo de las decisiones judiciales» (Nava Tovar, 2020, p. 19).

La obligación de invocar razones aceptables para adoptar una decisión jurídica impone límites al ejercicio de una potestad pública. Una exigencia de esta naturaleza no tiene el mismo alcance e intensidad en todas las prácticas jurídicas. En la función legislativa, los argumentos «apoyan o desacreditan una determinada propuesta legislativa o la pretensión de un determinado grupo» (Canale & Tuzet, 2021, p. 26). Aunque la deliberación no hace parte de tales documentos, sí incrementa la probabilidad de tomar decisiones más decantadas, oportunas o convenientes. En la función judicial, las razones son una garantía de racionalidad y control. En la solidez argumentativa de las providencias «reside su principal fuente de legitimidad» (Gascón Abellán, 2003, p. 42). Aunque la argumentación es un elemento de la experiencia jurídica en general, su elaboración teórica «está esencialmente, si no exclusivamente, dedicada al razonamiento judicial» (Guastini,

2014, p. 28). En la cultura jurídica, los estudios sobre la argumentación administrativa son relativamente escasos, pues la motivación del acto administrativo se asume como una formalidad que no tiene un rol significativo en la adopción de una decisión administrativa.

El propósito del artículo es analizar algunos usos afianzados en la práctica jurídico-administrativa para la motivación de un acto administrativo. Estos se entienden como presupuestos relativamente compartidos según el alcance de los actos o la naturaleza de las potestades que se ejercen. La idea es revisar, de manera crítica, exigencias argumentativas básicas en la motivación de los actos administrativos para evaluar en qué condiciones se considera —o se debería considerar— que están justificados. Para alcanzar este objetivo, el texto se divide en dos partes: inicialmente se plantea un modelo reconstructivo para determinar el alcance de los requerimientos que definen cuándo un acto administrativo está adecuadamente motivado (II). Posteriormente, se hace un análisis crítico de dos argumentos comunes en la motivación y, además, se examina el estándar que debería satisfacer la expedición de un acto administrativo (III). Tal análisis está orientado a la revisión de la función de la motivación como un presupuesto para evaluar las condiciones de validez de una decisión administrativa.

El modo de aproximación al problema planteado no es de carácter dogmático, sino teórico. Aunque se mencionan algunas decisiones judiciales del sistema jurídico colombiano, el estándar reconstruido de la motivación tiene patrones comunes en diversos ordenamientos jurídicos. En este contexto, «el teórico no sólo se ocupa de cuestiones generales, sino que trata sobre los conceptos de un sector del ordenamiento jurídico» (Celis Vela, 2023, p. 41). El trabajo se enfoca en las exigencias discursivas que presupone la motivación del acto administrativo como una práctica argumentativa. Una mirada de esta naturaleza al acto administrativo permite comprender cómo opera el razonamiento de una autoridad administrativa. En esta clase de análisis es usual que los problemas objeto de estudio se aborden «desde un punto de vista descriptivo o desde uno prescriptivo» (Canale & Tuzet, 2021, p. 28). En el primer caso, se plantea una reconstrucción de las formas de motivación de un acto a la luz de elaboraciones doctrinales y judiciales; en el segundo, se analizan críticamente las formas de argumentación de las autoridades administrativas para discutir ideas más o menos extendidas en la cultura jurídica.

El artículo plantea que las exigencias argumentativas básicas sobre la motivación de los actos administrativos reducen el rol de las razones en la toma de decisiones y en el control de la función administrativa. En el derecho administrativo, la motivación parece asentada en un modelo que no da cuenta del contenido de las decisiones o medidas,

181

LOS USOS DE
LA MOTIVACIÓN
EN EL ACTO
ADMINISTRATIVO:
UN ANÁLISIS
CRÍTICO DE SUS
EXIGENCIAS
ARGUMENTATIVAS
BÁSICAS

THE USES OF
MOTIVATION IN THE
ADMINISTRATIVE
ACT: A CRITICAL
ANALYSIS
OF ITS BASIC
ARGUMENTATIVE
REQUIREMENTS

sobre todo cuando tienen incidencia en los derechos o en la satisfacción de ideales regulativos como la buena administración. La argumentación por remisión a fuentes del derecho o por enunciación de motivos y fines presupone que las decisiones son tomadas a partir de premisas implícitas, con lo cual la evaluación de la función administrativa tendría que hacerse a partir de razones subyacentes u opacas para quienes tengan la calidad de destinatarios. Los actos administrativos deberían tener mayores estándares de justificación, en el sentido de que las premisas del razonamiento contengan una fundamentación normativa y fáctica suficiente. En el caso de las potestades discrecionales, la motivación exigiría razones que justifiquen las medidas adoptadas para alcanzar determinados fines. A partir de tales premisas, se derivan algunas consideraciones normativas sobre el rol de la justificación en la expedición de los actos administrativos.

II. UNA RECONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DE LOS USOS DE LA MOTIVACIÓN EN LA EXPEDICIÓN DE ACTOS ADMINISTRATIVOS

El análisis de legalidad de las decisiones de una autoridad administrativa suele hacerse a través de los llamados «elementos del acto administrativo». Estos constituyen una serie de presupuestos «que permiten predicar su existencia normativa y validez» (Vergara Mesa, 2021, p. 218). Un acto es válido si carece de vicios; es decir, si se adoptó «de conformidad con todas las normas que disciplinan su creación» (Guastini, 1999, p. 320). La validez del acto administrativo depende de la adecuación a las normas que regulan su producción o de la satisfacción de los elementos competenciales, causales, objetivos, formales y finales que lo estructuran (Brewer-Carías, 2020, p. 118). A título de regla general, la motivación hace parte de los requisitos que deben acreditarse para su expedición regular. Sin embargo, su uso y alcance no son fácilmente determinables en la doctrina o en la jurisprudencia, pues la terminología utilizada y los conceptos de referencia tienden a ser confusos. Esto hace difícil reconocer qué se entiende por motivación y cuáles son sus exigencias. A continuación, con fines analíticos, se propone una reconstrucción conceptual de lo que podría entenderse como un acto administrativo motivado en las prácticas jurídico-administrativas.

II.1. Las nociones de acto administrativo motivado en la cultura jurídica

En la doctrina, no es fácil detectar un concepto de motivación del acto administrativo por la perplejidad que generan los usos disponibles, por la asimilación entre motivos y razones, o por la equiparación entre argumentos y explicaciones. Tales conceptos suelen ser cuidadosamente distinguidos en una teoría de la argumentación (Copi *et al.*, 2019, p. 17;

183

Guastini, 2014, p. 233). Pero los juristas dogmáticos suelen entremezclar sentidos, operaciones y propósitos muy diversos al momento de analizar la motivación del acto administrativo. Quizá los problemas se deban a la ausencia de un aparato conceptual adecuado. La motivación ha sido abordada a partir de los elementos tradicionales del acto administrativo, no propiamente desde las teorías o exigencias de la argumentación. Esto no ha generado un consenso suficiente sobre el alcance que tienen las operaciones consistentes en motivar un acto administrativo ni ha permitido definir su estatus entre los elementos que determinan su existencia y validez. En consecuencia, una reconstrucción analítica sería conveniente para ordenar las afirmaciones y exigencias sobre la motivación, pues podría arrojar un poco de claridad sobre el sentido de las prácticas consistentes en motivar un acto administrativo.

A nivel doctrinal es posible rastrear tres nociones de lo que podría entenderse como un acto administrativo motivado: la primera establece que un acto está motivado cuando existen motivos; es decir, hechos o normas que fundamentan la expedición del acto con independencia de que sean expresados en la decisión. Una postura de esta naturaleza asimila «el motivo con la motivación» (Forero Hernández, 2021, p. 252) porque, si hay motivos, el acto administrativo está fundado. La segunda señala que un acto está motivado en razón a la enunciación de las «circunstancias de hecho o de derecho que provocan la emisión de un acto administrativo» (Santofimio Gamboa, 2023, p. 700). En particular, se agota en un acto comunicativo; en otras palabras, en un requisito formal que permite saber por qué se tomó una decisión. La última indica que un acto está motivado cuando tiene una justificación; esto es, hay expresión de los motivos a la luz del «resultado final que se espera lograr con el objeto del acto» (Real, 1980, p. 113) o incorpora una sustentación que muestra a «la decisión como correcta o aceptable» (Durán Martínez, 2013, p. 21). Ya no se trata de exponer motivos, sino de plantear razones a favor de la decisión.

Las nociones previamente señaladas no traducen las mismas operaciones en la calificación de un acto administrativo como motivado. En la primera, la motivación se asimila a la causa o a la existencia de hechos o normas que dan origen a la actuación administrativa. Los motivos se hallarían en el expediente o la motivación podría ser aportada «en el seno del propio proceso [judicial]» (Rocha Fajardo, 2018, p. 38); esto es, después de expedido el acto. Con muchas salvedades y de manera excepcional, en la doctrina se ha aceptado la motivación «ulterior al acto» (Gordillo, 2011, p. X-23). En el segundo, motivar es «la expresión formal de la causa de los actos administrativos» (Brewer-Carías, 2020, p. 118); o sea, consiste en comunicar o explicar los motivos por los cuales se ha adoptado una decisión. La tercera implica una operación más exigente: además de indicar los motivos, la autoridad administrativa

LOS USOS DE
LA MOTIVACIÓN
EN EL ACTO
ADMINISTRATIVO:
UN ANÁLISIS
CRÍTICO DE SUS
EXIGENCIAS
ARGUMENTATIVAS
BÁSICAS

THE USES OF
MOTIVATION IN THE
ADMINISTRATIVE
ACT: A CRITICAL
ANALYSIS
OF ITS BASIC
ARGUMENTATIVE
REQUIREMENTS

debe señalar cuál es la finalidad que persigue con la adopción del acto administrativo o poner al acto administrativo en su mejor luz; es decir, sustentar que se trata de una decisión correcta o, por lo menos, justificar su adecuación y pertinencia (Arzoz Santisteban, 2023, p. 434). En la doctrina administrativa, a las dos últimas nociones se les conoce como «motivación del acto», en el sentido de que consiste en «el motivo ‘formalmente’ expresado» (Rocha Fajardo, 2018, p. 38).

A partir de este modelo reconstructivo, se podría plantear que la motivación oscila entre operaciones distintas, de forma que motivar sería tener motivos, explicarlos o justificar la corrección de la decisión. Sin duda, estas operaciones no corresponden a escuelas doctrinales sobre la cuestión y tampoco imponen las mismas exigencias para una autoridad administrativa. Sin embargo, desde una perspectiva analítica, permiten comprender el alcance que tiene la idea de un acto administrativo motivado. No solo arrojan luz sobre las cargas de la argumentación, sino que clarifican lo relativo a su estándar argumentativo. En particular, se trata de dos criterios que permiten comprender lo relativo a la fundamentación o justificación de una decisión administrativa. Una carga argumentativa consiste en la obligación de fundamentar una decisión o pretensión. No obstante, tal obligación en sí misma es insuficiente, pues por analogía con lo que sucede en el discurso práctico (Alexy, 2007, p. 184; Nava Tovar, 2020, p. 44), deberían existir reglas adicionales que aseguren la calidad de la fundamentación. Quien argumenta está llamado a plantear buenos argumentos; o sea, razones pertinentes, admisibles, relevantes, exhaustivas, resistentes y claras (García Amado, 2023, pp. 29-33).

Las cargas en la motivación normalmente son diferidas a la legislación, pues el derecho positivo indica qué actos deben contener una motivación expresa (Brewer-Carías, 2020, p. 180). En razón a las exigencias del principio de legalidad en el ejercicio de poderes públicos (Guastini, 2007, p. 111), todo acto administrativo parece estar motivado o fundado en normas y hechos, aunque no se formalice su motivación. Nótese que los conceptos de motivación reconstruidos en la sección anterior implican distintas cargas de argumentación. La noción de motivación como existencia de motivos no tiene reglas relacionadas con las cargas de la argumentación. Un acto administrativo estaría motivado porque está sustentado en una causa. En las nociones de motivación como exposición y de motivación como justificación existe una exigencia de argumentación cualificada, pues la autoridad está obligada a expresar las razones cuyo alcance no es equiparable a un «acto comunicativo» (Rocha Fajardo, 2018, p. 63). Sin embargo, no es lo mismo informar razones que plantearlas para hacer que una conclusión parezca aceptable. La aceptabilidad implica que la autoridad administrativa asume una pretensión de corrección fáctica, jurídica o instrumental.

Un estándar de argumentación es una exigencia gradual, pues la motivación podría consistir en invocar disposiciones o hechos o en justificar su corrección; en otras palabras, en satisfacer un nivel de sustentación que asegure de una manera adecuada tanto los derechos del Estado constitucional (Pino, 2014, p. 22) como los principios de la buena administración (Milkes, 2019, pp. 158-159). En la idea de motivación como exposición o explicación de los motivos basta con incluir una sección de considerandos para que el acto esté motivado. En este caso, se trata de un problema exclusivamente formal (Rodríguez, 2021, p. 67). En la idea de motivación como justificación el estándar es más exigente, pues las razones deben dar apoyo a la decisión al punto de hacerla idónea, correcta o aceptable. Cada operación impone estándares diferenciados al acto administrativo y, además, le atribuye funciones distintas. La explicación se limita a la enunciación de hechos y normas. La fundamentación del acto administrativo implica no solo una relación de consecuencia lógica entre las razones y la decisión, sino una adecuada sustentación de las razones. La corrección de un acto administrativo exige una justificación externa de sus premisas.

En la doctrina, el estatus de la motivación en los elementos del acto administrativo es un asunto problemático. La motivación suele ubicarse como parte de la causa (Santofimio Gamboa, 2023, p. 699), de la forma (Valdivia, 2018, p. 223) o como un «requisito de fondo del acto» (Muñoz Machado, 2017, p. 67). La motivación no sería otra cosa que la «publicidad del elemento causal» (Vergara Mesa, 2021, p. 248). En tanto criterio formal, la motivación representaría una formalidad que debe incluirse como una sección del acto con independencia de la incidencia que tenga. La dimensión sustancial de la motivación suele vincularse a los otros elementos del acto administrativo, como la causa o la finalidad (Rojas Barrientos, 2023, p. 335), o a derechos como el debido proceso (Brewer-Carías, 2020, p. 181). La motivación permite al administrado conocer las razones de una decisión y, en consecuencia, evaluar la posibilidad de ejercer sus derechos de contradicción y defensa. El aparato conceptual anteriormente indicado arroja luz sobre las operaciones y el estándar argumentativo que se impone en el ejercicio de una función administrativa.

Sin duda, la motivación constituye una regla general para el ejercicio de la autoridad mediante actos normativos (Garrido Falla, 1994, p. 482; Santofimio Gamboa, 2023, p. 701); no obstante, el estándar que se defina le otorga un alcance diferenciado. La motivación de las decisiones puede afinarse como una garantía de publicidad y transparencia o como una exigencia derivada del respeto por los derechos. En el último caso, los requerimientos son mayores para la Administración pública. En un Estado constitucional, los aspectos sustanciales se vinculan a ideales normativos en el ejercicio de una función administrativa y a

LOS USOS DE
LA MOTIVACIÓN
EN EL ACTO
ADMINISTRATIVO:
UN ANÁLISIS
CRÍTICO DE SUS
EXIGENCIAS
ARGUMENTATIVAS
BÁSICAS

THE USES OF
MOTIVATION IN THE
ADMINISTRATIVE
ACT: A CRITICAL
ANALYSIS
OF ITS BASIC
ARGUMENTATIVE
REQUIREMENTS

garantías reconocidas a favor de los ciudadanos. La concepción de una Administración pública más participativa y pluralista daría prioridad al modelo ideal de la buena administración, que se concreta en un amplio conjunto de derechos subjetivos de orden administrativo, entre los cuales se resalta el «derecho a la motivación de las actuaciones administrativas» (Rivero Ysern & Rodríguez Arana, 2021, p. 114).

El problema del estatus de la motivación entre los elementos del acto tiene relevancia por la incidencia de su no satisfacción en la validez. En este contexto, los vicios que podrían afectar su validez son la falta de motivación y la falsa motivación. El carácter formal de la falta de motivación se evidencia en que su acreditación depende de la ausencia de una sección de considerandos en el texto del acto administrativo; es decir, se trata de una violación a las cargas de la argumentación. Si pese a ser exigida, la decisión administrativa carece de motivación, el acto estaría «viciado de nulidad por expedición irregular» (Forero Hernández, 2021, p. 243). La motivación es parte del denominado «elemento forma» del acto administrativo, pero tal vicio puede afectar a otros componentes del acto como la causa o la finalidad, ya sea que la causa esté alterada o que se actúe de manera distinta al interés general. En este caso, el estándar argumentativo implica más exigencias de carácter cualitativo para la autoridad administrativa.

La falsa motivación, por el contrario, «es un evento sustancial, que atañe a la realidad fáctica y jurídica» (Sentencia rad. 11001-03-24-000-2013-00328-00, 2018), la cual se configura cuando «el motivo invocado no sea cierto» (Forero Hernández, 2021, p. 246). La configuración de este vicio presupone no solo proposiciones falsas en la premisa fáctica, sino una inadecuada subsunción del caso individual en el supuesto genérico de la norma aplicada. La falsedad o la incoherencia entre proposición y predicado fáctico tienen lugar cuando los hechos o las razones jurídicas que fundamentan la decisión no existen; existen, pero son contrarios a la realidad por error o simulación; o no son suficientes para justificar la decisión (Sentencia rad. 85001-23-31-000-1997-00374-01(15797) A., 2009). Así conceptualizado, el vicio llamado «falsa motivación» colapsaría en el elemento causal del acto administrativo.

II.2. La intensidad en las cargas de la argumentación

La intensidad en las cargas de la motivación es un requisito variable; incluso, el derecho positivo no exige la motivación para todo tipo de acto administrativo. En Colombia, por ejemplo, los actos de trámite o las órdenes de retiro en el régimen especial de carrera administrativa de las fuerzas militares no requieren ser motivados expresamente (Milkes, 2018, p. 172). Sin embargo, esto no quiere decir que las decisiones sean tomadas en ausencia de hechos o normas que fundamenten su adopción

187

porque implicaría la existencia de autoridades no sujetas al principio de legalidad. Cuando es exigida, la motivación no siempre tiene la misma intensidad. Hay diferencias cualitativas en las cargas de la argumentación del acto particular respecto del general y del acto discrecional respecto del reglado. Las cargas diferenciadas en la argumentación parecen sustentadas no solo en la variedad de manifestaciones de la función administrativa, sino en el alcance de los efectos que podrían tener en los derechos de los administrados o en los principios de la buena administración.

La intensidad en las cargas de la argumentación es diferenciada según la naturaleza de las competencias de una autoridad administrativa. La atribución y el ejercicio de una potestad puede estar regulada de distintas maneras. Cómo se configura una competencia determina si se trata de una facultad reglada o discrecional. Cuando una competencia está estructurada a partir de reglas, las condiciones para su ejercicio «son predefinidas en la ley» (Valdivia, 2018, p. 225). En el proceso de aplicación, la autoridad administrativa subsume hechos individuales en un supuesto de hecho para derivar consecuencias jurídicas. En la doctrina suele plantearse que en esta clase de actos la motivación tiene «una importancia secundaria» (Garrido Falla, 1994, p. 482). El acto administrativo cumpliría con este requisito cuando «enuncia la fuente que da origen a la actuación» o da cuenta «de las normas que rigen el acto y las razones fácticas que llevan a su expedición» (Santofimio Gamboa, 2023, p. 701). La autoridad administrativa estaría limitada a la verificación empírico-normativa de las condiciones para la imposición de los efectos previstos en una norma jurídica. La motivación de tales actos sería indispensable «para exteriorizar el fundamento jurídico de la decisión y permitir su control» (Parejo Alfonso, 2020, p. 729), sobre todo a partir de garantías vinculadas con el debido proceso administrativo.

En los actos discrecionales, las competencias de una autoridad administrativa están configuradas de manera distinta. La técnica de regulación usada para atribuir un poder puede apelar a conceptos indeterminados que expresan los fines o funciones a cargo de la autoridad o mediante normas con estructura de principio. En estos supuestos, el ejercicio de una función administrativa implica el deber de alcanzar ciertos estados de cosas, pero presupone una libertad para definir los medios adecuados. El poder discrecional «comporta un margen de decisión, una elección entre dos o más opciones que el legislador atribuye a la Administración para el cumplimiento de sus fines» (Rivero Ysern & Rodríguez Arana, 2021, p. 90). En la doctrina se considera que la motivación de esta clase de actos es una «garantía de la interdicción de la arbitrariedad del poder público» (Parejo Alfonso, 2020, p. 730). En el ejercicio de potestades discrecionales «[l]a motivación es el correlato, la otra cara de la moneda de la discrecionalidad» (Rodríguez Arana,

LOS USOS DE
LA MOTIVACIÓN
EN EL ACTO
ADMINISTRATIVO:
UN ANÁLISIS
CRÍTICO DE SUS
EXIGENCIAS
ARGUMENTATIVAS
BÁSICAS

THE USES OF
MOTIVATION IN THE
ADMINISTRATIVE
ACT: A CRITICAL
ANALYSIS
OF ITS BASIC
ARGUMENTATIVE
REQUIREMENTS

2011, p. 215). El criterio para evaluar el ejercicio de una función administrativa depende de la motivación, pues ella determina «la posibilidad de medir dónde termina ese margen de libertad y dónde empieza la arbitrariedad» (Blanquer, 2006, p. 145).

La intensidad en las cargas de la argumentación también es diferenciada según los efectos del acto administrativo; es decir, cambia dependiendo de su contenido general o particular. Los actos administrativos generales suelen considerarse como normas que se dirigen a clases de individuos y que regulan clases de conductas. Los actos administrativos particulares expresarían normas dirigidas a individuos y conductas determinadas (Aróstica, 2016, p. 90). Aunque la categoría de los actos administrativos generales parece sencilla, es necesario resaltar que incluye normas de distinta naturaleza, pues podrían ser el resultado de una potestad reglamentaria, reguladora o «de estricta naturaleza administrativa» (Santofimio Gamboa, 2023, p. 712). No hay posturas doctrinales unificadas sobre el concepto de esta clase de actos porque en unas ocasiones son asimilados a la legislación y ubicados como una categoría especial en las fuentes del derecho (Muñoz Machado, 2015, p. 16) y, en otras, se consideran como actos administrativos (Vergara Mesa, 2021, p. 80). Estas elaboraciones conceptuales implican diferencias en las exigencias que se imponen en materia de motivación.

En Colombia, los actos administrativos generales que resultan del ejercicio de una función de estricta naturaleza administrativa deben ser motivados. El Consejo de Estado considera que la motivación de estos actos consiste en hacer una «indicación de sus fundamentos legales y su objeto» (Sentencia rad. 11001-03-25-000-2010-00064-00 (0685-2010), 2018). Los fundamentos no son otra cosa que las fuentes de derecho o las disposiciones normativas que atribuyen una competencia. El objeto es la enunciación de la finalidad que se persigue con la medida administrativa. La carga de la argumentación impone exigencias distintas a las aplicadas para otra clase de actos administrativos. El esquema que reconstruiría tal práctica argumentativa sería: «el órgano O, en ejercicio de las facultades conferidas en la disposición D y persiguiendo la finalidad F, resuelve R». La obligación de hacer públicas esta clase de razones se justifica en el derecho de participación y en la posibilidad de su control judicial.

El acto administrativo particular es entendido como una norma adoptada por quien ejerce una función administrativa al resolver la situación concreta de «una persona o un conjunto determinado de personas» (Parejo Alfonso, 2020, p. 720). Como todo proceso de aplicación, esta clase de actos es una variable dependiente de presupuestos normativos y fácticos. La motivación comprende «los hechos analizados por la administración pública y la fundamentación jurídica llevada a cabo para dicho análisis» (León Luna, 2015, p. 317). El diseño de un procedimiento

administrativo que incluya garantías procesales —práctica de pruebas y contradicción— aumenta las cargas de la argumentación y le otorga un carácter más dialéctico en tanto supone un contexto de «discusión que se entreteje en torno a una cuestión, con las variantes de tipo y variaciones de género reconocibles en ese ámbito» (Vega Reñón, 2015, p. 100). La motivación aparece como una garantía propia del debido proceso de los administrados y, además, como un presupuesto de la actuación administrativa. Los destinatarios de un acto administrativo pueden conocer las razones que la fundamentan para controvertirla en sede administrativa o judicial. También es un instrumento que asegura la racionalidad de las actuaciones administrativas en tanto posibilita su controversia mediante el ejercicio del derecho de contradicción.

En el derecho administrativo, las prácticas jurídico-administrativas consistentes en motivar un acto administrativo están estructuradas en exigencias básicas con dos características comunes. La primera supone que motivar es remitir a documentos o disposiciones normativas; la segunda consiste en motivar por enunciación de fines o causas. Aunque la motivación sea un requisito de forma, de aquí no se sigue que la inclusión de un acápite de consideraciones sea suficiente para que el acto esté justificado. Las condiciones mínimas presupuestas en estas formas de motivación no satisfacen, *per se*, las cargas de la argumentación. Como están las cosas, en los actos administrativos generales la motivación se agota con la inclusión de razones de orden competencial y final. En los actos administrativos particulares la motivación supone la exposición de los motivos del acto; es decir, de las razones fácticas y jurídicas que determinan su expedición. Sin embargo, esta configuración de la motivación es problemática porque tiende a colapsar con la competencia de la autoridad, la finalidad y la causa del acto administrativo.

III. UN ANÁLISIS CRÍTICO DE LAS EXIGENCIAS BÁSICAS EN LA MOTIVACIÓN DE UN ACTO ADMINISTRATIVO

La motivación por remisión a documentos normativos y la motivación por enunciación de los fines o las causas de un acto administrativo son problemáticas. Las principales objeciones que podrían formularse contra estas exigencias básicas en la motivación de un acto radican en que reducen las cargas de la argumentación y hacen más complejo el control de la actividad administrativa porque las premisas que podrían justificar una decisión o medida tendrían un carácter prevalentemente implícito. La exigencia de mayores estándares de argumentación implica ponderar la eficiencia administrativa con las garantías procesales y la participación en el ejercicio del poder público. Los ideales que acompañan a un Estado constitucional implican mayores estándares argumentativos para las autoridades normativas porque la limitación de los derechos exige

189

LOS USOS DE
LA MOTIVACIÓN
EN EL ACTO
ADMINISTRATIVO:
UN ANÁLISIS
CRÍTICO DE SUS
EXIGENCIAS
ARGUMENTATIVAS
BÁSICAS

THE USES OF
MOTIVATION IN THE
ADMINISTRATIVE
ACT: A CRITICAL
ANALYSIS
OF ITS BASIC
ARGUMENTATIVE
REQUIREMENTS

justificaciones razonables. «El constitucionalismo implica un proyecto político en defensa de los derechos y los valores constitucionales» (Celis Vela, 2022, p. 763). Por tanto, no solo la legitimidad en el ejercicio de la función administrativa, sino su talante democrático estaría asegurado, «entre otros factores, por el grado de calidad de la motivación de los actos administrativos» (Rodríguez Arana, 2011, p. 217).

III.1. El argumento de las fuentes: la motivación por remisión a textos

Las potestades atribuidas a una autoridad administrativa implican «la posibilidad de crear, modificar o extinguir situaciones o relaciones jurídicas» (Santofimio Gamboa, 2023, p. 682). Los ciudadanos se encuentran en una situación de sujeción en el sentido que no pueden impedir que modificaciones de esta naturaleza se produzcan. No obstante, el ejercicio de tales competencias no es completamente libre, pues las autoridades están sujetas a límites jurídicos y, sobre todo, a límites sustantivos. La importancia que tienen los derechos en el Estado constitucional le imprime un matiz diferente al ejercicio de las funciones públicas. La satisfacción de los fines del Estado implica que las autoridades administrativas encuentran en los derechos restricciones tanto negativas como positivas. Un contexto normativo de esta naturaleza presupone la existencia de una carga argumentativa cualificada cuando una autoridad pretenda la modificación de situaciones generales o particulares de los administrados. En principio, las cargas de la argumentación no serían únicamente exigencias para brindar un trato diferenciado, introducir nuevas proposiciones o refutarlas (Alexy, 2007, pp. 191-193). Toda autoridad administrativa estaría llamada a dar razones a favor de sus decisiones o medidas en función al grado de legitimidad de sus actuaciones y al impacto que podrían tener en los derechos de los individuos.

Una práctica relativamente extendida en el ejercicio de una función administrativa es la motivación de actos administrativos por remisión a fuentes del derecho o a disposiciones normativas. A lo mejor, por esta circunstancia las razones jurídicas son tratadas como motivos —o causas de un acto—. Como se indicó antes, los argumentos de esta naturaleza podrían esquematizarse con base en los siguientes componentes: «el órgano O, en ejercicio de las facultades conferidas en la disposición D, resuelve R». La disposición D es una ley o un artículo; es decir, un texto normativo. Un argumento de esta naturaleza podría ser llamado «el argumento de las fuentes» en el sentido de que solo se apela a un documento normativo, el cual operaría como una premisa o una razón para la decisión o medida administrativa. En el derecho, una práctica de este tipo implica que la decisión administrativa está respaldada únicamente por el origen; o sea, basta que exista un texto que aluda

a una competencia del órgano que toma una decisión para que esté motivada. Pero que un acto sea adoptado por una autoridad competente no implica que lo decidido esté justificado. Una exigencia de esta clase, en efecto, satisface un requisito formal; sin embargo, no resulta adecuada para el ejercicio de controles a la función administrativa.

El uso del argumento de las fuentes a partir de premisas que remiten a disposiciones resulta problemático desde un punto de vista justificativo. La premisa por remisión tiene un carácter nominal, pues se agota en la referencia a otros documentos normativos y nada indica sobre su contenido. Aquí vale preguntar si el hecho de invocar un texto del que pueda derivarse una competencia es suficiente como justificación de las medidas que se adopten. Los textos normativos son equívocos en atención a que pueden admitir múltiples interpretaciones o especificarse de distintas maneras. En el derecho público, las normas que atribuyen una competencia están formuladas en símbolos que pertenecen a las lenguas naturales y, por lo general, incluyen conceptos indeterminados. Una disposición como «corresponde al órgano O velar por la seguridad pública» de ninguna manera tiene un significado único o evidente. «Entre disposiciones y normas no se da correspondencia biunívoca» (Guastini, 2011, p. 144). Aunque las expresiones indeterminadas ameritan un aparato conceptual más desarrollado para su comprensión (Chiassoni, 2011, p. 95), cabe resaltar que disposiciones con cláusulas genéricas para otorgar o regular potestades conllevan ámbitos de elección interpretativa.

En el discurso de las autoridades es común la existencia de «fórmulas generales y conceptos jurídicos indeterminados que dejan un amplio margen de discrecionalidad» (Cordero Quinzacara, 2014, p. 414). En el plano de la creación de normas facilitan la construcción de consensos y, a nivel de su aplicación, abren espacios de apreciación o decisión que ayudan a definir el derecho frente al caso concreto porque «no está resuelto ni determinado con exactitud en la ley» (Brewer-Carías, 2007, p. 100). En la creación de normas no es posible clausurar empíricamente todas las circunstancias que pueden ser objeto de regulación normativa. El uso de conceptos indeterminados en la definición de una competencia tampoco es un impedimento para su aplicación. Estos admiten formas de especificación que, naturalmente, son opacas a la simple referencia a una disposición normativa. Por tanto, el ejercicio de funciones administrativas exige expresar la concreción interpretativa de los conceptos indeterminados para definir si la medida adoptada es una de sus instancias de satisfacción. Ni las disposiciones que configuran una competencia tienen un significado obvio ni su aplicación es una operación mecánica. El uso de cláusulas generales produce indeterminación en el derecho, incluida su dimensión «constitutiva o competencial» (Agüero San Juan & Sepúlveda Arellano, 2022, p. 4).

191

LOS USOS DE
LA MOTIVACIÓN
EN EL ACTO
ADMINISTRATIVO:
UN ANÁLISIS
CRÍTICO DE SUS
EXIGENCIAS
ARGUMENTATIVAS
BÁSICAS

THE USES OF
MOTIVATION IN THE
ADMINISTRATIVE
ACT: A CRITICAL
ANALYSIS
OF ITS BASIC
ARGUMENTATIVE
REQUIREMENTS

La motivación de un acto administrativo no solo debería estar integrada por premisas que remitan a las disposiciones de origen, sino por las respectivas premisas interpretativas que legitiman el ejercicio de una función administrativa. Una disposición normativa no es equiparable a una norma. Las normas son disposiciones interpretadas; esto es, contenidos que resultan de elecciones interpretativas que realizan los órganos de aplicación. Aunque puedan existir disposiciones con interpretaciones aceptadas en la cultura jurídica, de aquí no se sigue que su contenido sea único ni que esté exento de transformaciones diacrónicas. La exigencia de hacer explícitas las normas de referencia para el ejercicio de una función administrativa clarifica el marco interpretativo de una disposición y, además, facilita su control administrativo o judicial. Las expresiones genéricas o los conceptos indeterminados son técnicas adecuadas para atribuir y regular el ejercicio de una potestad, pero traducen mayores cargas argumentativas en su aplicación. La misma consideración vale para disposiciones que atribuyan consecuencias jurídicas a predicados fácticos, así tanto los particulares como otras autoridades tendrían certeza sobre la fundamentación interpretativa de las premisas que sustentan una decisión o medida administrativa.

La argumentación por remisión le otorga a la motivación del acto administrativo un papel muy reducido. El reenvío a una fuente no equivale propiamente a la formulación de una premisa. La disposición jurídica es un hecho lingüístico a partir de la cual debe construirse una razón. Un artículo en sí mismo no constituye una justificación. La remisión señala simplemente que hay una disposición normativa que, una vez interpretada, podría asumirse como la atribución de una función administrativa. La simple disposición —sin interpretar— tampoco dice nada de su alcance, pues no justifica que en un caso particular se esté ejerciendo tal atribución y que, además, su ejercicio sea justificado. El argumento de las fuentes no permite determinar si la autoridad administrativa hace una aplicación adecuada de una norma de competencia o si, por el contrario, se basa en una interpretación errónea. Una competencia está limitada por el marco interpretativo de las disposiciones que la atribuyen o que reglamentan su ejercicio. Este es el significado de referencia para la autoridad administrativa cuando las disposiciones normativas hayan sido interpretadas por órganos autorizados —tribunales de cierre—. Tales situaciones no quedan explícitas cuando se acude a la motivación por remisión textual.

En el acto administrativo particular no solo se apela al argumento de la remisión a las fuentes, sino a la remisión «a la documentación del expediente y a informes o dictámenes» (Parejo Alfonso, 2020, p. 729). En la doctrina, esta técnica, conocida como motivación *in aliunde*, es aceptada por unos (Muñoz Machado, 2017, p. 72) y rechazada por otros (Cassagne, 2013, p. 192; Gordillo, 2011). El reenvío a otros documentos

normativos no es una forma adecuada de cumplir con una carga argumentativa porque no puede apreciarse la valoración atribuida al dictamen. La remisión supone que el acto administrativo está soportado en premisas implícitas, lo cual implica una reducción indirecta en las cargas de la argumentación. En el lenguaje de los doctrinantes, se trataría de un acto administrativo motivado —basado en causas—, pero con una motivación —o enunciación de los motivos— incompleta porque todas sus premisas no obran en el documento que contiene la decisión o medida administrativa. Esta forma de fundamentar una decisión tiende a eludir los problemas que están presentes en la identificación de las normas y en el uso de medios de conocimiento para determinar la ocurrencia de hechos. La existencia de razones normativas o fácticas de orden implícito en un acto administrativo no facilita la controversia o el control de las decisiones administrativas.

Ya se ha señalado que en la práctica administrativa la carga de argumentación suele equipararse con la remisión a las fuentes del derecho; sin embargo, el argumento de las fuentes debería tener una configuración más compleja. Las premisas de la motivación deberían incluir la interpretación que realiza la autoridad administrativa de la disposición, las premisas que especifican la competencia en relación con las medidas adoptadas, los precedentes y las interpretaciones realizadas por órganos autorizados, entre otras razones. A lo mejor, dichas exigencias constituyan un estándar argumentativo más exigente para el ejercicio de la función administrativa que facilita su control. Las autoridades están obligadas a aplicar las disposiciones normativas como hayan sido previamente interpretadas. La argumentación por remisión textual no es idónea para satisfacer una carga argumentativa porque la función que se ejerce queda formulada de manera implícita. Además, tampoco se definen las interpretaciones de referencia.

III.2. Los argumentos del colapso: la motivación por enunciación de fines o motivos

La motivación por enunciación de los fines es otra manera como se acostumbra a cumplir con la carga de argumentación de un acto administrativo. Un argumento de este tipo podría esquematizarse con base en los siguientes elementos: «el órgano O, en aras de alcanzar el fin F, resuelve R». Este modelo es problemático porque fusiona el elemento final del acto administrativo con su motivación. Por esta razón, podría llamarse el «argumento del colapso». Tal uso argumentativo no solo es poco exigente, sino que adquiere un carácter circular porque se da por sentado lo que se debe justificar; es decir, la idoneidad de R para alcanzar F. Además, las exigencias argumentativas se diluyen casi por completo cuando la motivación en torno a los fines se reduce al argumento de las fuentes. Cabe aclarar que una autoridad administrativa «no es “libre” en

193

LOS USOS DE
LA MOTIVACIÓN
EN EL ACTO
ADMINISTRATIVO:
UN ANÁLISIS
CRÍTICO DE SUS
EXIGENCIAS
ARGUMENTATIVAS
BÁSICAS

THE USES OF
MOTIVATION IN THE
ADMINISTRATIVE
ACT: A CRITICAL
ANALYSIS
OF ITS BASIC
ARGUMENTATIVE
REQUIREMENTS

la elección de los fines, sino precisamente discrecional» (Guastini, 2014, p. 232). Esto significa que los fines están previstos en el ordenamiento jurídico de referencia y, por su naturaleza autoritativa, cuentan con una justificación. La libertad administrativa consiste en la adopción de medios adecuados para su satisfacción a través de actos administrativos.

La justificación de los medios no se deriva necesariamente de la importancia política o moral del fin. Por esta razón, la obligación de motivar un acto administrativo debería complementarse con la exigencia de un estándar argumentativo cualificado. Si el acto administrativo es producto de una potestad discrecional, un modelo aceptable de justificación sería la razonabilidad de las medidas concretas que se adoptan. El control a través de estándares de razonabilidad sobre la libre configuración legislativa y la discrecionalidad administrativa es una «alternativa predilecta del Estado de derecho de nuestros días» (Paredes Paredes, 2020, p. 259). No obstante, exige cargas cualificadas de argumentación tanto en el proceso legislativo como en el ejercicio de la función administrativa. En este último caso, la autoridad administrativa debería indicar por qué considera que una medida o decisión es la más adecuada para alcanzar un fin. La motivación tendría un valor instrumental en tanto justifica la idoneidad del acto administrativo como instancia de satisfacción de los estados de cosas ideales que se realizan. Un estándar de esta naturaleza le exigiría a la autoridad realizar balances de razones más profundos y aseguraría el control de la decisión administrativa mediante el ejercicio del derecho de participación.

En la teoría del acto administrativo de contenido particular, la motivación suele equipararse a los motivos; es decir, a la causa (Valdivia, 2018, p. 220). En este caso, tal requisito equivale al conjunto de hechos que «originen su expedición y que sean el fundamento de la decisión que contienen» (Sentencia rad. 11001-03-25-000-2010-00064-00 (0685-2010), 2018). La motivación queda acreditada con las proposiciones fácticas que sirven de base para la adopción de un acto administrativo y con su respectiva clasificación en el supuesto genérico de las normas aplicadas. Un argumento de este tipo podría esquematizarse a partir de los siguientes componentes: «el órgano O, con base en la disposición D y el hecho H, resuelve R». La motivación por exposición de las causas es problemática desde el punto de vista de los elementos del acto administrativo porque confunde entre causa y motivación. Por esta razón, constituye otra variante del argumento del colapso. La elaboración doctrinal de la causa es una extraña combinación entre hechos individuales y normas, donde tanto las normas como los hechos son tratados como motivos, no como las razones que justifican una decisión. Esto parece suponer que la identificación de las normas y la determinación de hechos son realidades evidentes.

El argumento del colapso, en su segunda variante, es criticable por dos razones. La primera tiene que ver con la confusión entre la causa del acto administrativo y las cargas de su argumentación, pues la causa es considerada como un elemento del acto, mientras que la motivación es un componente de la forma. Así, la motivación entendida como «la explicación de los fundamentos fácticos y jurídicos» (Muñoz Machado, 2017, p. 66) refleja que, conceptualmente, tales nociones parecen yuxtaponerse o, dicho de otra forma, la motivación colapsa en la causa o viceversa. En la doctrina se plantea que si un acto administrativo tiene dificultades en la configuración del elemento causa, «[e]l defecto está en la causa, no en la motivación» (Rojas Barrientos, 2023, p. 336); sin embargo, en el control judicial, la cuestión es tratada como un vicio de falsa motivación. Por tanto, no resulta claro en qué condiciones un vicio cae, de manera autónoma, en una categoría o en la otra. La segunda razón evidencia que exponer las causas no necesariamente equivale a justificar. Los actos administrativos que solo afirman las circunstancias de hecho y de derecho tendrían un déficit justificativo que impediría su evaluación argumentativa.

La aplicación de una regla no supone que la autoridad deriva automáticamente las consecuencias jurídicas al constatar la existencia de una norma y verificar la ocurrencia individual de un caso genérico. La presencia de conceptos en las condiciones de aplicación de una regla exige una apreciación jurídica de los hechos que, inevitablemente, implica la toma de decisiones. En el ejercicio de sus funciones, por lo general, las autoridades administrativas se enfrentan con problemas inherentes a la aplicación del derecho como la indeterminación semántica, normativa o fáctica, las cuales amplifican la interpretación de las fuentes del derecho y la valoración de las pruebas. Aunque «no todos los problemas jurídicos plantean el mismo nivel de dificultad a la hora de justificar jurídicamente una respuesta» (Martínez Zorrilla, 2010, p. 33), la aplicación de normas supone operaciones que llevan «del enunciado al significado» (Guastini, 2018, p. 180) y de las pruebas a las hipótesis fácticas (Tuzet, 2021, p. 127). La simplificación del alcance que tienen tales operaciones impide apreciar la importancia de la motivación como instrumento de control de la interpretación de las disposiciones normativas y de la definición de la premisa fáctica.

«El control judicial de los motivos es uno de los mayores desafíos del derecho administrativo» (Valdivia, 2018, p. 222). No obstante, este planteamiento contrasta con la falta de desarrollos teóricos sobre los modelos y argumentos que se usan en la práctica jurídico-administrativa y, aún más, respecto de las premisas fácticas del acto administrativo particular. Las cargas de la argumentación no se deberían reducir a la simple enunciación de disposiciones normativas, causas o fines. Las autoridades administrativas, como ocurre con cualquier órgano

195

LOS USOS DE
LA MOTIVACIÓN
EN EL ACTO
ADMINISTRATIVO:
UN ANÁLISIS
CRÍTICO DE SUS
EXIGENCIAS
ARGUMENTATIVAS
BÁSICASTHE USES OF
MOTIVATION IN THE
ADMINISTRATIVE
ACT: A CRITICAL
ANALYSIS
OF ITS BASIC
ARGUMENTATIVE
REQUIREMENTS

de aplicación, están sometidas a límites epistémicos no solo frente a la identificación del derecho vigente, sino frente al conocimiento de los hechos en el ejercicio de sus funciones. Las opciones interpretativas y la valoración de los medios de conocimiento deberían ser elementos imprescindibles para la expedición de un acto administrativo. Por esta razón, la justificación de segundo nivel aparece como una condición sin la cual no se podría controlar de manera suficiente una función administrativa. Esta clase de justificación implica dar razones a favor de las elecciones normativas o fácticas que se hacen «en el contexto específico de un sistema jurídico» (MacCormick, 2003, p. 101).

La argumentación interpretativa y fáctica son fundamentales para identificar los límites de la autoridad en la apreciación de las condiciones que sirven de base para tomar una decisión. En términos argumentativos, no basta con hacer afirmaciones sobre normas o sobre la ocurrencia de hechos. El interés fundamental es justificar que se acreditan los presupuestos para la aplicación de una norma o para el ejercicio de una competencia a través de premisas que expresen «buenas razones para cualquiera» (Sinnott-Armstrong & Fogelin, 2015, p. 5), con independencia de que se trate o no del destinatario del acto. Afirmar la existencia de una norma o de un hecho no es argumentar, pues la argumentación consiste precisamente en «dar razones o pruebas en apoyo de una conclusión» (Weston, 2006, p. 11). La argumentación interpretativa consiste en justificar la corrección del significado atribuido a una o varias disposiciones, mientras que la argumentación fáctica consiste en justificar la corrección epistémica de una inferencia probatoria. Las cargas de la argumentación no centran su atención únicamente en las premisas de primer nivel, sino en las de segundo nivel. No basta con la corrección deductiva de la decisión o de la medida administrativa; además, es necesario «que las premisas del argumento sean correctas, verdaderas o sólidas» (Martínez Zorrilla, 2010, p. 30).

La orientación de los argumentos previamente planteados permite señalar que la distinción entre justificación interna y externa es aplicable, «con pocos aditamentos, al razonamiento de los funcionarios administrativos» (Guastini, 2014, p. 232). Si la función administrativa es expresión de una potestad reglada, el énfasis estaría en la justificación de segundo nivel de las premisas que fundamentan el razonamiento de una autoridad administrativa. La conclusión puede ser interpretativa, probatoria, la atribución de una situación jurídica individual, la existencia de una competencia, una medida administrativa o de otra naturaleza. En todo caso, no basta el acápite de consideraciones y, además, es necesaria la formulación de las razones que fundamentan o justifican las premisas de la decisión. La justificación de un acto administrativo de contenido particular consistiría en confrontar la decisión o la medida administrativa con las normas y los hechos probados a fin de evidenciar

su validez o aceptabilidad. No basta con adoptar una decisión, sino que es necesaria su fundamentación.

La motivación del acto administrativo parece atrincherada en una concepción de la práctica argumentativa que deja de lado exigencias razonables. En la doctrina, el concepto de motivación se presenta afectado por una ambigüedad relacional dado que puede ser reconstruido como la exposición de motivos o como la justificación de la decisión administrativa. La función pragmática de la exposición de motivos es de carácter explicativo en tanto se agota en la comunicación de las razones; es decir, busca que el destinatario «tenga conocimiento de ellas» (Parejo Alfonso, 2020, p. 729). Este uso de la motivación no corresponde a una actividad argumentativa cuando tiene lugar en el ámbito de la racionalidad práctica. Conviene subrayar que «los órganos jurisdiccionales o administrativos no tienen, por lo general, que explicar sus decisiones sino justificarlas» (Atienza, 2016, p. 32). Cuando una competencia está reglada, la motivación no se reduce a señalar la existencia de disposiciones ni a afirmar que se cumplen las condiciones de aplicación de una norma. La argumentación administrativa parece obviar los problemas interpretativos en la identificación de las normas y en la valoración de los hechos.

Una medida administrativa está justificada cuando las razones invocadas muestran que se trata de una opción «correcta o aceptable» (Atienza, 2016, p. 32). Las razones justificativas no son adecuadas para entender por qué se dictó un acto o se realizó una acción, «sino para valorarla, para determinar si fue buena o mala desde distintos puntos de vista» (Nino, 1985, p. 126). Motivar no es propiamente explicar las circunstancias del acto. Las razones suministradas a favor de una medida administrativa constituyen la base para evaluar el ejercicio de una función pública. Una exigencia mayor en la justificación de las premisas evita asumir que la determinación de las normas y de los hechos resulte en una operación mecánica. El juez de lo contencioso administrativo tendría elementos disponibles para definir si las normas adoptadas son compatibles o no con las metanormas que determinan su producción. La eficiencia en el ejercicio de una función administrativa no está supraordenada respecto de los principios y valores que dan identidad al Estado constitucional de derecho.

IV. CONCLUSIONES

La complejidad y variedad de actividades que se realizan en el ejercicio de una función administrativa implica que los actos administrativos no están sometidos a las mismas exigencias argumentativas. Las cargas de la argumentación no se satisfacen con la remisión a textos o la exposición de los fines o motivos que llevan a la adopción del acto,

197

LOS USOS DE
LA MOTIVACIÓN
EN EL ACTO
ADMINISTRATIVO:
UN ANÁLISIS
CRÍTICO DE SUS
EXIGENCIAS
ARGUMENTATIVAS
BÁSICAS

THE USES OF
MOTIVATION IN THE
ADMINISTRATIVE
ACT: A CRITICAL
ANALYSIS
OF ITS BASIC
ARGUMENTATIVE
REQUIREMENTS

pues el estándar argumentativo está determinado por la naturaleza de las potestades que se ejercen. En el caso de las potestades regladas, un acto administrativo se entiende motivado cuando las premisas del razonamiento están fundamentadas; es decir, cuando se aportan razones a favor de su corrección normativa o de su veracidad empírica. En el caso de las potestades discrecionales, un acto administrativo se entiende motivado cuando las medidas adoptadas están justificadas; o sea, cuando se aportan razones a favor de su idoneidad para alcanzar ciertos fines. La argumentación justifica que la decisión sea la más adecuada para alcanzar un estado de cosas. La fundamentación y la justificación de un acto administrativo operan como estándares argumentativos que debe satisfacer su motivación. Así, aunque el predicado fáctico de una norma tiende a ser cerrado, no excluye ni la apreciación de las condiciones de aplicación ni la existencia de conceptos indeterminados.

El ideal de la motivación del acto administrativo como una estrategia para asegurar garantías procesales y prevenir el ejercicio arbitrario del poder contrasta con el rol que tiene en la teoría de la argumentación y del acto administrativo. Las formas argumentales básicas y los usos de la argumentación afianzados en la cultura jurídica tienen un lugar más bien marginal en la concepción estándar de la argumentación jurídica. En el derecho administrativo también ostentan un rol relativamente secundario para determinar las condiciones de existencia y de validez del acto administrativo. Las decisiones de una autoridad administrativa pueden impactar intensamente no solo en los derechos, sino en los intereses generales. La motivación del acto ocurre en el marco de una práctica argumentativa compleja porque no solo se aplican normas a casos concretos, sino que se crean. Este hecho evidencia que se requiere de un modelo para definir en qué condiciones un acto administrativo se considera justificado. No basta el requisito de la motivación, sino que hay que articular una serie de condiciones que cualifiquen las razones del acto administrativo.

En los actos reglados no basta la remisión a una disposición o fuente del derecho, pues la autoridad administrativa debería hacer expresa la interpretación que hace de las disposiciones normativas y la valoración final de los medios de conocimiento de las circunstancias de hecho. Lo anterior implica que el control efectivo al ejercicio de una potestad es posible hacerlo dependiendo de la profundidad que tenga la justificación externa de la decisión. La corrección de la decisión administrativa es una variable dependiente de la fundamentación de las premisas. En los actos discrecionales, la autoridad interpreta no solo el alcance que tiene la norma final que le atribuye una función, sino la idoneidad de decisiones o medidas igualmente plausibles. El control en esta clase de actos es más reducido porque los criterios de decisión no son jurídicos, sino técnico-políticos. Por esta razón, resulta conveniente la exigencia

de mayores estándares de motivación. Una carga cualificada de argumentación es una estrategia que contribuye a la reducción de zonas inmunes al control en el ejercicio de una función administrativa. Los problemas evidenciados por los argumentos de las fuentes y del colapso muestran la necesidad de avanzar en una teoría de la argumentación administrativa y en la importancia de revisar la teoría de los elementos del acto administrativo.

REFERENCIAS

Agüero San Juan, C. A., & Sepúlveda Arellano, E. (2022). La especificación de tres conceptos jurídicos indeterminados en el Derecho Público Chileno. *Pro Jure Revista de Derecho (Valparaíso)*, (59), 1-30. <https://doi.org/10.4151/S0718-68512022000-1381>

Alexy, R. (2007). *Teoría de la argumentación jurídica. La teoría del discurso racional como teoría de la fundamentación jurídica* (M. Atienza e I. Espejo, trads.). Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

Aróstica, I. (2016). Una clasificación de los actos administrativos. *Revista Actualidad Jurídica*, 17(34), 85-94. <https://derecho.udd.cl/actualidad-juridica/articulos/la-actividad-juridica-de-la-administracion-del-estado/>

Arzo Santisteban, X. (2023). Actos administrativos. En F. Velasco Caballero y M. Darnacullea Gardella (dirs.), *Manual de derecho administrativo* (pp. 423-445). Madrid: Marcial Pons.

Atienza, M. (2013). *Curso de argumentación jurídica*. Madrid: Trotta.

Atienza, M. (2016). *Las razones del derecho. Teorías de la argumentación jurídica*. Lima: Palestra.

Blanquer, D. (2006). *Curso de derecho administrativo III. El fundamento y el control*. Valencia: Tirant lo Blanch.

Brewer-Carías, A. R. (2020). *Acto administrativo. Estudios*. Santiago de Chile: Olejnik.

Brewer-Carías, A. R. (2007). La técnica de los conceptos jurídicos indeterminados como mecanismo de control judicial de la actividad administrativa. En G. Cisneros Farías, M. A. López Olvera y J. Fernández Ruiz (coords.), *Control de la Administración Pública, Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo* (pp. 97-115). Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Canale, D., & Tuzet, G. (2021). *La justificación de la decisión judicial* (A. Núñez Vaquero, trad.). Lima: Palestra.

Cassagne, J. C. (2013). *El acto administrativo. Teoría y régimen jurídico*. Bogotá: Temis.

Celis Vela, D. A. (2022). Las propiedades de la constitución y la justificación de su interpretación especial en el Estado constitucional. *El Ágora USB*, 22(2), 748-767. <https://doi.org/10.21500/16578031.6266>

199

LOS USOS DE
LA MOTIVACIÓN
EN EL ACTO
ADMINISTRATIVO:
UN ANÁLISIS
CRÍTICO DE SUS
EXIGENCIAS
ARGUMENTATIVAS
BÁSICAS

THE USES OF
MOTIVATION IN THE
ADMINISTRATIVE
ACT: A CRITICAL
ANALYSIS
OF ITS BASIC
ARGUMENTATIVE
REQUIREMENTS

Celis Vela, D. A. (2023). El análisis teórico del lenguaje jurídico. Un marco de presupuestos metodológicos para dar cuenta del derecho positivo. En A. M. Londoño Agudelo y J. Zapata Flórez (eds.), *Pensar el derecho. Metodologías y elementos epistemológicos* (pp. 25-51). Bogotá: ILSA.

Chiassoni, P. (2011). Las cláusulas generales, entre teoría analítica y dogmática jurídica. *Revista de Derecho Privado*, (21), 89-106. <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/derpri/article/view/2983>

Copi, I., Cohen, C., & Rodych, V. (2019). *Introduction to Logic* (15.ª ed.). Nueva York y Londres: Routledge.

Cordero Quinzacara, E. (2014). Los principios que rigen la potestad sancionadora de la Administración en el derecho chileno. *Pro Jure Revista de Derecho (Valparaíso)*, 42(1), 399-439. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-68512014000100012>

Durán Martínez, A. (2013). Motivación del acto administrativo y buena administración. *Revista de Direitos Fundamentais e Democracia*, 13(13), 18-32. <https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/409>

Forero Hernández, C. F. (2021). *El acto administrativo* (2.ª ed.). Bogotá: Grupo Editorial Ibáñez.

García Amado, J. A. (2023). *Argumentación jurídica. Fundamentos teóricos y elementos prácticos*. Valencia: Tirant lo Blanch.

Garrido Falla, F. (1994). *Tratado de derecho administrativo. Parte General* (12.ª ed.; vol. I). Madrid: Tecnos.

Gascón-Abellán, M. (2003). El papel del juez en el Estado de derecho. En M. Gascón y A. García Figueroa (eds.), *La argumentación en el derecho. Algunas cuestiones fundamentales* (pp. 15-42). Lima: Palestra.

Gordillo, A. (2011). *Tratado de derecho administrativo. Tomo III. El acto administrativo* (10.ª ed.). Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo.

Guastini, R. (1999). *Distinguiendo. Estudios de teoría y metateoría del derecho* (J. Ferrer Beltrán, trad.). Barcelona: Gedisa

Guastini, R. (2007). *Estudios de teoría constitucional*. México: Fontamara.

Guastini, R. (2011). *Disposición vs. norma*. En S. Pozzolo y R. Escudero (eds.), *Disposición vs. Norma* (pp. 133-156). Lima: Palestra.

Guastini, R. (2014). *Interpretar y argumentar* (S. Álvarez, trad.). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Guastini, R. (2018). *La interpretación de los documentos normativos* (C. Moreno More, trad.). Naucalpan de Juárez: Derecho Global.

León Luna, L. M. (2015). ¡Exijo una Explicación! La importancia de la motivación del acto administrativo. *Derecho & Sociedad*, (45), 315-319. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechosociedad/article/view/15249>

MacCormick, N. (2003). *Legal Reasoning and Legal Theory*. Oxford: Oxford University Press.

Martínez Zorrilla, D. (2010). *Metodología jurídica y argumentación*. Madrid: Marcial Pons.

Milkes, I. (2018). Buena administración y la motivación de los actos administrativos expedidos en ejercicio de facultades discrecionales. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, (21), 153-178. <https://doi.org/10.18601/21452946.n21.08>

Muñoz Machado, S. (2015). *Tratado de derecho administrativo y derecho público general. Tomo VII. El reglamento*. Madrid: Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado.

Muñoz Machado, S. (2017). *Tratado de derecho administrativo y derecho público general. Tomo XII. Actos administrativos y sanciones administrativas*. Madrid: Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado.

Nava Tovar, A. (2020). *Argumentación jurídica*. Ciudad de México: Instituto Nacional de Ciencias Penales.

Nino, C. (1985). *La validez del derecho*. Buenos Aires: Astrea.

Paredes Paredes, F. I. (2020). Discreción judicial, razonabilidad y control de constitucionalidad. *Cuestiones constitucionales*, (42), 251-270. <https://doi.org/10.22201/ij.24484881e.2020.42.14343>

Parejo Alfonso, L. (2020). *Lecciones de derecho administrativo (10.ª ed.)*. Valencia: Tirant lo Blanch.

Pino, G. (2014). *Derechos e interpretación. El razonamiento jurídico en el Estado constitucional*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Real, A. R. (1980). La fundamentación del acto administrativo. *Revista de Derecho Público*, (27), 111-132. <https://revistaderechopublico.uchile.cl/index.php/RDPU/article/view/43879>

Rivero Ysern, E., & Rodríguez Arana, J. (2021). *Fundamentos del derecho administrativo*. Valencia: Tirant lo Blanch.

Rocha Fajardo, E. (2018). *Estudios sobre la motivación del acto administrativo*. Santiago de Chile: Cuadernos del Tribunal Constitucional.

Rodríguez Arana, J. (2011). Discrecionalidad y motivación del acto administrativo en la ley española de procedimiento administrativo. *Derecho PUCP*, (67), 207-229. <https://doi.org/10.18800/derechopucp.201102.010>

Rodríguez, L. (2021). *Derecho administrativo. General y colombiano (20.ª ed.; vol. II)*. Bogotá: Temis.

Rojas Barrientos, S. (2023). Sistematización de los defectos en la forma del acto administrativo: revisión de literatura integrativa. *Derecho PUCP*, (90), 317-357. <https://doi.org/10.18800/derechopucp.202301.009>

201

LOS USOS DE
LA MOTIVACIÓN
EN EL ACTO
ADMINISTRATIVO:
UN ANÁLISIS
CRÍTICO DE SUS
EXIGENCIAS
ARGUMENTATIVAS
BÁSICAS

THE USES OF
MOTIVATION IN THE
ADMINISTRATIVE
ACT: A CRITICAL
ANALYSIS
OF ITS BASIC
ARGUMENTATIVE
REQUIREMENTS

Santofimio Gamboa, J. O. (2023). *Compendio de derecho administrativo* (2.ª ed.). Bogotá: Tirant lo Blanch, Universidad Externado de Colombia.

Sinnott-Armstrong, W. (2018). *Think Again. How to Reason and Argue*. Oxford: Oxford University Press.

Sinnott-Armstrong, W., & Fogelin, R. (2015). *Understanding Arguments. An Introduction to Informal Logic* (9.ª ed.). Stamford: Cengage Learning.

Tuzet, G. (2021). *Filosofía de la prueba jurídica*. Madrid: Marcial Pons.

Valdivia, J. M. (2018). *Manual de derecho administrativo*. Valencia: Tirant lo Blanch.

Vega Reñón, L. (2015). *Introducción a la teoría de la argumentación. Problemas y perspectivas*. Lima: Palestra.

Vergara Mesa, H. D. (2021). *Fundamentos de derecho administrativo*. Bogotá: Tirant lo Blanch.

Weston, A. (2006). *Las claves de la argumentación* (J. Malem Seña, trad.). Barcelona: Ariel.

Jurisprudencia, normas y otros documentos legales

Sentencia rad. 11001-03-24-000-2013-00328-00 (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera [Colombia], 3 de diciembre de 2018).

Sentencia rad. 85001-23-31-000-1997-00374-01(15797) A. (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera [Colombia], 25 de febrero de 2009).

Sentencia rad. 11001-03-25-000-2010-00064-00 (0685-2010) (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda [Colombia], 5 de julio de 2018).

Recibido: 22/07/2024
Aprobado: 15/01/2025