

El elemento motivación como requisito esencial del acto administrativo y su vinculación con las potestades discrecionales. Comentario al fallo: Reta, Miguel Ángel c/ Universidad Nacional de San Juan s/ Civil y Comercial-Varios

The motivation element as an essential requisite of the administrative act and its connection with discretionary powers. Commentary on the ruling: Reta, Miguel Ángel c/ Universidad Nacional de San Juan s/ Civil y Comercial

Patricio Claudio Romano*

Autor:

Dr. Patricio Claudio Romano
Universidad Nacional de Tucumán (UNT).

Recibido: 13/08/2025

Aceptado: 01/10/2025

Citar como:


ROMANO, Patricio Claudio (2025): "El elemento motivación como requisito esencial del acto administrativo y su vinculación con las potestades discrecionales", *Revista Jurídica de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales UNT*, Vol. 1, Núm. 1.

Licencia:

Este trabajo se comparte bajo la licencia de Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional de Creative Commons (CC BY-NC-SA 4.0): <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>



Resumen: El fallo trata sobre las potestades discrecionales de la Administración Pública, en el caso la Universidad Nacional de San Juan dictó un acto administrativo por el que revocó la designación del señor Miguel Ángel Reta en el cargo interino de director administrativo de la Facultad de Ingeniería. La Corte Suprema de Justicia de la Nación otorgó la razón al actor al entender que el acto administrativo no cumplió con el requisito esencial de contar con el elemento motivación. Se analiza que no resultan suficiente las potestades discrecionales sino que es imprescindible que cada uno de los elementos del acto administrativo estén presentes. En este comentario se analiza como el fallo continúa la línea jurisprudencial establecida en "Schnaiderman" y "Scarpa" en donde el ejercicio de potestades discrecionales no se encuentra en discusión; siendo fundamental para resolver el caso que la motivación del acto se encuentre presente y que ésta sea suficiente a fin de justificar convenientemente el porqué se decide de cierta manera. Ello como garantía no tan solo para el administrado, sino para la propia Administración Pública y como muestra de la transparencia de los actos. Los principios de legalidad y juridicidad tienen plena aplicación en el ejercicio de potestades discrecionales.

Abogado egresado de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Tucumán (UNT). Especialista en Derecho Administrativo por la misma universidad. Subdirector de la Dirección de Despacho del Ministerio de Desarrollo Social de Tucumán. Correo electrónico: patricioclaudioromano@gmail.com  ORCID: 0009-0004-0172-8279

Palabras claves: discrecionalidad, motivación, acto administrativo

Abstract: The ruling addresses the discretionary powers of the Public Administration. In this case, the National University of San Juan issued an administrative act revoking the appointment of Mr. Miguel Ángel Reta to the interim position of administrative director of the School of Engineering. The Supreme Court of Justice ruled in favor of the plaintiff, finding that the administrative act failed to meet the essential requirement of providing a motivational element. It is analyzed that discretionary powers are not sufficient; rather, it is essential that each of the elements of the administrative act be present. This commentary analyzes how the ruling continues the jurisprudential line established in "Schnaiderman" and "Scarpa" where the exercise of discretionary powers is not in dispute. It is essential to resolve the case that the motivation for the act be present and that it be sufficient to adequately justify why a certain decision is made. This serves as a guarantee not only for the administrator, but also for the Public Administration itself, and as a demonstration of the transparency of its actions. The principles of legality and juridicity apply fully to the exercise of discretionary powers.

Keywords: discretion, motivation, administrative act

I. INTRODUCCIÓN

El fallo que se comentará a continuación fue emitido por la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) el 2 de julio de 2024. El caso versa sobre la necesidad de motivación de los actos administrativos¹ y las facultades discrecionales² de la Administración. Este antecedente marca la consolidación de la jurisprudencia de la CSJN respecto a la exigencia de que todos los elementos que forman el acto administrativo se encuentren presentes para ser válido.

El actor Miguel Ángel Reta dedujo recurso de apelación al que hizo lugar la Cámara Federal de Apelaciones de Mendoza revocando las resoluciones N°402/98 y N° 1.089 dictadas por el Rector de la Universidad Nacional de San Juan y la Resolución N° 48/99 del Consejo Superior disponiendo que se lo reponga en el cargo interino de Director Administrativo hasta el reintegro del titular y que, como consecuencia de lo decidido, reciba las remuneraciones de las que fue privado por las resoluciones apeladas.

El Tribunal entiende que el mero transcurso del tiempo en un cargo interino en razón de la emergencia declarada por la Universidad no basta para adquirir la calidad de permanente. Pero, de igual manera, la resolución que lo designó en el cargo de Director Administrativo de la Facultad de Ingeniería contenía una

¹ La motivación no es otra cosa que un aspecto o ingrediente del elemento forma del acto administrativo. Tiende a poner de manifiesto la juridicidad del acto emitido, acreditando que, en el caso, concurren las circunstancias de hecho o de derecho que justifican su emisión. Aléjase así todo atisbo de arbitrariedad. MARIENHOFF (2011) Tomo II, p. 263.

² La discrecionalidad conceptualmente es la potestad del Ejecutivo de elegir entre dos o más soluciones igualmente posibles dentro del ordenamiento jurídico. Cualquiera de ellas es entonces jurídicamente plausible e igualmente razonable. BALBIN (2013) p. 176.

condición resolutive que no podía ser desconocida por la propia autoridad universitaria.

Como consecuencia de esto, la única forma de culminar anticipadamente a la designación interina por una circunstancia diferente al llamado a concurso, debería haber sido una causa de tal gravedad que fuese parte de la motivación de la resolución N° 402/98. La Cámara Federal de Apelaciones entiende que no resulta suficiente alegar genéricamente razones operativas, de reorganización o reasignación de funcionarios. Por ello, concluye que los actos impugnados tienen vicios en los elementos causa y motivación que los tornan nulos y dispone restablecer la situación jurídica lesionada reponiendo al actor en el cargo hasta que opere el reintegro de su titular o hasta que aquél sea cubierto por concurso.

La Universidad Nacional de San Juan interpone recurso extraordinario, el que al ser denegado, da lugar a la queja, argumentando que la designación del señor Reta fue de carácter precario y que la resolución fue dictada en función de la autonomía universitaria dentro de las leyes de emergencia económica, reforma del Estado y contención del gasto público imperantes en aquella época.

En base a ello, y con la finalidad de producir un reordenamiento administrativo dentro de la facultad tendiente a readecuar el gasto público, se limitaron las funciones asignadas al actor mediante la resolución N° 402/98 y se designó en su reemplazo a otro agente sin que ello implique ninguna erogación.

La Universidad expresa, además, que la Cámara omitió considerar que no se trataba de una reorganización operativa genérica, teniendo como objetivo que la Facultad de Ingeniería prosiguiera con una adecuada prestación de sus servicios, ello en el marco de una delicada crisis inflacionaria, económica y social que llevó a las autoridades universitarias a adoptar medidas que restringieron el presupuesto e implicaron la contención del gasto público.

Igualmente, la Universidad sostuvo que lo expuesto fue realizado de conformidad con las leyes N° 23.696 y N° 23.697, decretos N° 435/90 y N° 612/90 y resolución N° 338/91 en lo referente a la asignación de funciones correspondientes a los cargos vacantes de titulares de unidades orgánicas de nivel jerárquico no inferior a departamento.

La CSJN comparte las conclusiones del dictamen de la Procuradora Fiscal por lo que hace lugar a la queja, declara procedente el recurso extraordinario interpuesto y confirma la sentencia apelada.

En su dictamen, la Procuradora Fiscal indica que no está en discusión el carácter precario o transitorio de la designación del actor en el cargo de Director Administrativo ni las facultades discrecionales que poseen las autoridades universitarias para designar y remover al personal no docente³.

³ Es ilusorio pretender agotar en cualquier momento el ámbito completo de la discrecionalidad. La necesidad de apreciaciones de circunstancias singulares, de estimación de la oportunidad concreta en el ejercicio del poder público, es indeclinable y ello alimenta inevitablemente la técnica del apoderamiento discrecional. Sustancialmente, eso es la política, la cual es ilusorio pretender desplazar del gobierno de la comunidad. GARCÍA DE ENTERRIA Y FERNÁNDEZ (2006) Tomo I, p. 463.

Que lo que verdaderamente resulta importante dilucidar es determinar si el acto que dispuso el cese del interinato debía cumplir con el requisito de motivación que prevé el artículo 7° de la Ley N° 19.549⁴.

Al actor se le asignaron las funciones de Director Administrativo en la Facultad de Ingeniería y, en el mismo acto, se le concedió licencia sin goce de haberes mientras dure su situación en el cargo del mismo agrupamiento en el que se desempeñaba con carácter efectivo. Por medio de la resolución N° 402/98 se limitaron sus funciones transitorias y se lo reintegró al último cargo en el que cumplía las funciones de jefe del Departamento de Personal.

Al impugnar el señor Reta este acto, el Rector dictó la resolución N° 1.089/98 convalidando lo actuado y el Consejo Superior hizo lo mismo por intermedio de resolución N° 48/99.

La Procuradora Fiscal entiende que no puede sostenerse válidamente que el ejercicio de facultades discrecionales por parte de un órgano administrativo para remover a una persona para el cargo al que fue designada, sin que obste a ello que haya sido con carácter transitorio o precario, exima de dar cumplimiento a los recaudos que para todos los actos administrativos exige el artículo 7° de la Ley N° 19.549.⁵

Esto no implica desconocer las facultades con las que contaba la universidad para reorganizar la estructura administrativa de la Facultad de Ingeniería en aras de lograr un funcionamiento adecuado pero que el acto administrativo por el que finalizó la designación interina del actor debía contener la motivación exigida por las normas aplicables para ser considerado válido. Y que las motivaciones esgrimidas por la Universidad que intenta hacer valer tardíamente en el proceso no fueron expresadas en la oportunidad pertinente.

En primer término, con este fallo la CSJN consolida su jurisprudencia en el siglo XXI respecto a la resolución de casos análogos como “Schneiderman”⁶, donde el actor había sido designado por concurso y al momento del dictado del acto que declaró cancelada su designación se encontraba en período de prueba; a diferencia de Reta, y remitiendo a que el Tribunal ha reconocido que el control judicial de los actos denominados tradicionalmente discrecionales o de pura administración encuentra su ámbito de actuación en los elementos reglados de la decisión como la competencia, la forma, la causa y la finalidad del acto⁷ y en el examen de su razonabilidad.

Al igual que en el fallo que se comenta, también en aquel se descartan las motivaciones introducidas en juicio por ser tardías y concluye en que el acto estaba desprovisto del elemento causa y de motivación, dado que revocar el

⁴ ARGENTINA, Ley N° 19.549.

⁵ Aun cuando la motivación tiene importancia en caso de los actos dictados en ejercicio de facultades regladas; es, sin embargo, particularmente exigible, cuando aquél es dictado en el marco de facultades discrecionales, pues éstas deben hallar en aquélla el cauce formal convincentemente demostrativo de la razonabilidad de su ejercicio. En la motivación de los actos discrecionales, la autoridad se justifica ante el administrado y también lo hace ante sí misma. COMADIRA y ESCOLA (2013) Tomo I, p. 111

⁶ Corte Suprema, 08/4/2008

⁷ Corte Suprema Fallos: 315:1361.

nombramiento de un empleado designado por concurso implicaba la necesidad de expresar las razones que lo justificaran.

Ante tal omisión, el acto administrativo se torna ilegítimo sin poder suplir esta ausencia por indicar que se han ejercido potestades discrecionales las que, a diferencia de lo indicado, imponen una observancia más estricta de la debida motivación⁸.

Concluyendo que el ejercicio de facultades discrecionales no puede constituir un justificativo de conducta arbitraria ni tampoco de la omisión de los recaudos exigidos por la Ley N° 19.549.

Conforme doctrina de fallos identificados como 307:639 y 320:2509 se sostuvo que la legitimidad -constituida por la legalidad y la razonabilidad- con que se ejercen tales facultades, el principio que otorga validez a los actos de los órganos del Estado y que permite a los jueces, ante planteos concretos de parte interesada, verificar el cumplimiento de dichas exigencias.

En el fallo que se analiza, y en los precedentes en los que se fundamenta, la CSJN resuelve la cuestión sin necesidad de ingresar directamente en el espinoso tema de los límites al control de la actividad discrecional de la Administración Pública, sino que el caso se resuelve por intermedio de evaluar si se encuentran presentes los elementos del acto administrativo por el que las potestades discrecionales se manifiestan.

En forma pragmática, el fallo Reta hace un análisis de los elementos del acto administrativo para concluir que al faltar la causa y la motivación que son esenciales lo vuelve ilegítimo sin posibilidad de ser subsanado mediante argumentaciones posteriores que a causa de su extemporaneidad y por no haber integrado el acto oportunamente no pueden modificar su nulidad intrínseca.

El fallo permite analizar cuestiones que hasta la actualidad son objeto de debate en el derecho administrativo y constitucional que serán tratadas a continuación: a) la motivación dentro de los actos discrecionales de la Administración Pública; b) extensión del control judicial sobre la actividad discrecional de la Administración Pública; c) la motivación ¿forma parte de un sistema republicano de gobierno?

II. LA MOTIVACIÓN DENTRO DE LOS ACTOS DISCRECIONALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Como sostiene la doctrina la motivación del acto administrativo es “manifestación de la legalidad administrativa y de la razonabilidad, transparencia y publicidad de la actuación estatal.”⁹

El artículo 7 inciso e) de la Ley N° 19.549 de Procedimiento Administrativo prescribe como requisito esencial del acto administrativo que “deberá ser motivado, expresándose en forma concreta las razones que inducen a emitir el acto, consignando, además, los recaudos indicados en el inciso b) del presente artículo”.

⁸ Corte Suprema Fallos: 324:1860.

⁹ COVIELLO y otros (2016) Tomo I p. 139.

Expresa Marienhoff que “La motivación idónea o eficaz requiere que ella sea suficiente para apreciar con exactitud los motivos determinantes del acto.”¹⁰

La doctrina nacional concuerda en que la motivación es imperativa para todos los actos administrativos pero que la intensidad de ésta varía según los casos, como en el caso de los actos discrecionales que necesitan mayor motivación¹¹.

Si la motivación del acto administrativo sirve a la vez para dar a conocer la voluntad de la Administración Pública, más allá de su exigencia como requisito esencial según la Ley 19.549, su contracara es permitir el control judicial para evitar cualquier ejercicio arbitrario o abusivo de su parte.

Es decir, ante un acto de naturaleza discrecional la Administración Pública es libre de optar por alguna de las posibilidades, pero esta elección requiere una mayor rigurosidad en el elemento motivación del acto administrativo por el que se manifieste la voluntad de ésta.¹²

La libertad de la que puede hacer uso la Administración Pública en los actos discrecionales, en oposición a aquellos que se encuentran reglados, exige como su contrapeso necesario y fundamental el exponer una motivación adecuada.

Definir en cada caso particular que deberá entenderse por motivación adecuada remite, a su vez, a un concepto jurídico indeterminado¹³ del que solamente pueden establecerse principios genéricos, en este caso la motivación debía ser lo suficientemente robusta para poner coto a la menor sospecha de arbitrariedad o a la existencia de algún fin encubierto en caso de que la motivación sea ambigua o excesivamente genérica.

Para el Diccionario de la Lengua Española motivar significa en una de sus acepciones dar o explicar la razón o motivo que se ha tenido para hacer algo.

Desde luego esa motivación deberá anteceder a la decisión emanada de la Administración Pública, lo que bien sostiene la CSJN al considerar tardía la motivación dada por la Universidad Nacional de San Juan en el curso del proceso.

Y es que resulta lógico que la motivación deberá ser previa a la decisión dado que hacerlo en forma posterior no solo vulneraría el derecho del administrado a conocer el por qué de la decisión, sino que podría interpretarse como un pretexto

¹⁰ MARIENHOFF (2011) Tomo II, p. 267.

¹¹ COVIELLO y otros (2016) Tomo I.

¹² La doctrina responde respecto a la diferencia entre la naturaleza de los poderes reglados y discrecionales, el criterio radica en “el grado de densidad o especificidad de las reglas. Así si estas son específicas y su contenido es denso en relación con el caso, entonces, las potestades son regladas y el acto a dictarse en su consecuencia también es reglado. Si las reglas son vagas, imprecisas e inespecíficas, entonces las potestades y los actos consecuentes son discrecionales. BALBIN (2013) p. 180.

¹³ Con la técnica del concepto jurídico indeterminado la Ley refiere a una esfera de realidad cuyos límites no aparecen bien precisados en su enunciado, no obstante lo cual es claro que intenta delimitar un supuesto concreto. La Ley no determina con exactitud los límites de esos conceptos porque se trata de conceptos que no admiten una cuantificación o determinación rigurosas, pero en todo caso es manifiesto que se está refiriendo a un supuesto de la realidad que, no obstante la indeterminación del concepto, admite ser precisado en el momento de la aplicación. GARCÍA DE ENTERRIA Y FERNÁNDEZ (2006) Tomo I, p. 465.

que aparece *a posteriori* y que es incapaz de impedir la nulidad del acto por carecer de uno de sus requisitos.

El derecho administrativo integra el ordenamiento jurídico y por ello sus decisiones no pueden ser nunca irrazonables más teniendo como finalidad la búsqueda del bien común. Como consecuencia de esto, las facultades discrecionales de la Administración Pública que son esenciales para que pueda desenvolver adecuadamente sus objetivos exigen un estricto cumplimiento del principio de legalidad.

Balbín expresa que “El ordenamiento jurídico, es decir el marco en el que el Estado ejerce sus funciones según el principio de legalidad, es básicamente un conjunto de reglas, de modo que el ejercicio del poder estatal no es, en ningún caso, absolutamente libre. La discrecionalidad es simplemente el plus de libertad luego del cumplimiento de las reglas existentes”¹⁴.

Con ello se asegura el equilibrio entre los derechos de la Administración y la garantía de los administrados.

La doctrina ha dividido a la discrecionalidad “en tres especies cuando se dan estos casos: a) el margen de arbitrio no se encuentra limitado por conceptos jurídicos determinados o indeterminados (es la discrecionalidad fuerte o típica); b) la discrecionalidad se encuentra limitada por un concepto indeterminado que si bien, en principio, sólo admite una solución justa puede aparejar un cierto margen de valoración en algunos supuestos para optar entre varias soluciones igualmente justas (v.g. la justicia y razonabilidad de las tarifas de servicios públicos), es la discrecionalidad débil o atípica; y c) el margen de actuación está limitado a supuestos predeterminados por el ordenamiento (discrecionalidad atenuada, que puede considerarse como un segundo sentido de la discrecionalidad débil).”¹⁵

En este caso, estamos en presencia de un caso de discrecionalidad fuerte, es decir, frente a una situación en donde la Administración Pública contaba con una amplia esfera de libertad para desenvolverse. Sus posibilidades eran: mantener en su cargo interino al señor Reta, removerlo a través del dictado de un acto administrativo, como ocurrió o cubrir el puesto mediante concurso.

Toda actuación administrativa debe darse dentro del principio de juridicidad¹⁶ por lo que el acto administrativo que manifestó la voluntad de la Administración debió cumplir con el elemento de la motivación.

Como en Reta, el fallo mayoritario entiende que la motivación fue inexistente, su solución confirmando la nulidad es evidente. Otra situación pudo darse si la motivación hubiese sido insuficiente.¹⁷

¹⁴ BALBÍN (2013) p. 174.

¹⁵ CASSAGNE, JUAN CARLOS (2008) pp. 9-10.

¹⁶ La Administración Pública debe actuar con arreglo al ordenamiento jurídico, comprendiendo en esta última expresión, no sólo la ley en sentido formal -es decir, el acto estatal, general o particular, emitido por el Congreso de acuerdo con el procedimiento previsto para la formación y sanción de las leyes-, sino también el sistema jurídico entendido como unidad. COMADIRA y ESCOLA (2013) Tomo I, p. 99.

¹⁷ En cuanto a la fundamentación *a posteriori*, aunque en principio es rechazada en nuestra doctrina, lo cierto es que en ciertos casos pueden admitirse, como por ejemplo se observa en los concursos universitarios, en los que frente a la parquedad de los dictámenes de los jurados y ante la

Ha dicho la CSJN¹⁸ que en el ámbito de las facultades discrecionales de la Administración es donde aquel requisito se hace más necesario y que no existen formas rígidas para el cumplimiento de la exigencia de la motivación explícita del acto administrativo, la cual debe adecuarse, en cuanto a la modalidad de su configuración, a la índole particular de cada acto administrativo.

III. EXTENSIÓN DEL CONTROL JUDICIAL SOBRE LA ACTIVIDAD DISCRECIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Coviello realiza un pormenorizado análisis de la evolución jurisprudencial de la CSJN desde finales del siglo XX¹⁹, comenzando por “Piaggio de Valero”²⁰ en donde aún primaba la concepción de las cuestiones políticas no justiciables al sostener que “la finalidad perseguida por el artículo 9 de la Ordenanza Municipal 33.640 fue la de otorgar amplias facultades a la Administración para reestructurar y renovar sus cuadros directivos por razones de oportunidad, mérito o conveniencia que, como regla, no son revisables en sede judicial²¹.”

Si bien este fallo es resuelto en forma análoga a “Schnaiderman” y “Scarpa”, precedentes a los que remite el dictamen, esto demuestra que en la actualidad está consolidado que el acto administrativo debe cumplir con todos los elementos que exige la Ley Nacional de Procedimiento Administrativo sin que las potestades discrecionales que poseía la Administración Pública en cada caso sirvan como un eximente para la necesidad de motivar, sino que por ello mismo constituye una exigencia mayor.

Este verdadero giro copernicano en un lapso de aproximadamente 30 años en la jurisprudencia de la CSJN marca evidentemente la caída de uno de los últimos bastiones de la Administración Pública respecto a la ausencia de motivación, es decir a explicar los porqués de la decisión que toma. Ello, sin perjuicio, de conservar dentro de la división de poderes establecida por la Constitución Nacional sus facultades tanto las regladas como las discrecionales, pero supeditadas especialmente estas últimas a que su motivación sea suficiente.

Resulta adecuado, analizar brevemente los fundamentos del voto en disidencia, la que a su vez remite a los fundamentos dados en la disidencia en “Scarpa”²².

impugnación de los concursantes, el dictamen se puede ampliar. Pero, lógicamente, una cosa es ampliar o precisar, y otra es fundar a posteriori. Esto último debe ser rechazado. COVIELLO y otros (2016) Tomo I p. 148.

¹⁸ Corte Suprema 14/06/2001.

¹⁹ COVIELLO y otros (2016) Tomo I p. 143.

²⁰ Corte Suprema 07/07/1988.

²¹ El fallo añade que: “exigir al Intendente la expresa motivación del acto como requisito de validez en función de lo dispuesto en el artículo 7, inc. e de la Ley 19.549, constituye un ritualismo descalificante de lo resuelto, pues importa desconocer que la invocación de la norma reglamentaria de la estabilidad en los cargos de conducción revela inequívocamente el ejercicio de la facultad discrecional conferida por las razones que justificaron el dictado del aludido artículo 9.”

²² Corte Suprema, 22/08/2019.

En esta oportunidad, se entiende que la decisión de revocar el acto de designación por razones de oportunidad, mérito o conveniencia²³ estuvo efectivamente fundado entendiendo que bastó con que las autoridades universitarias hayan invocado lo dispuesto en la resolución 394/98, por la que se comisionó a otra persona para cumplir las funciones interinas del actor, la ausencia de estabilidad en el cargo y el carácter discrecional de la medida adoptada.

Respecto a la naturaleza del carácter discrecional, ello está fuera de discusión tanto en el dictamen, como en el voto mayoritario y en la disidencia. Entonces, el punto neurálgico de la cuestión no radica en qué la Universidad Nacional de San Juan podía revocar la designación precaria del señor Reta sino en exponer por qué lo hacía.

Aquí parece importante distinguir entre las facultades discrecionales en potencia de las que puede hacer uso la Administración Pública y que cuando esas facultades se traducen en acto; allí pasan a quedar circunscriptas al imperio de la legalidad por lo que le son exigibles todos los elementos con los que debe contar un acto administrativo para ser válido.

En relación a la ausencia de la estabilidad en el cargo, ello tampoco se encontraba en discusión. El mencionar el carácter precario de la designación parece ser parte del elemento causa por servir de antecedente a la decisión, pero no una motivación del acto administrativo.²⁴

Algo similar puede decirse con haber citado como antecedente la resolución 394/98 por la que se comisionó a otra persona para cumplir las funciones interinas del señor Reta. Puede designarse a alguien, pero la cuestión sigue siendo idéntica, ello requiere explicar y dar razones y fundamentos del por qué se lo hace y, consecuentemente, por qué se da por finalizado el interinato de quien estaba en el cargo.

Como demostración de que estas enunciaciones no eran parte del elemento motivación del acto, la propia Universidad Nacional enunció posteriormente lo que habría sido una motivación suficiente de haberlo hecho en el acto administrativo: la situación de crisis económica y social que justificaba dictar una serie de medidas de emergencia.

Como bien lo sostiene Balbín “Creemos que la motivación del acto no es simplemente el detalle y exteriorización o explicación de los antecedentes de hecho y derecho que preceden al acto y que el Estado tuvo en cuenta para su dictado; es decir, no se trata sólo de exteriorizar en los considerandos del acto los

²³ ¿En qué consiste el criterio de oportunidad o mérito? Entendemos que el concepto de oportunidad o mérito es el modo en que el Ejecutivo decide interpretar y rellenar el concepto de interés público en marco del caso concreto -ya definido por el legislador en términos más abstractos a través del bloque de legalidad. BALBÍN (2013) p. 182.

²⁴ Los antecedentes deben guardar relación con el objeto y el fin del acto. En términos más claros, el acto estatal y su contenido es básicamente el trípode integrado por los siguientes elementos: los antecedentes (causas), el objeto y el fin, entrelazados unos con otros. Las causas y el objeto deben conducirnos necesariamente al otro elemento, es decir: la finalidad. En sentido concordante, el objeto y la finalidad nos llevan hacia el antecedente y, por último, el antecedente y la finalidad nos guían hacia el objeto. BALBÍN (2013) p. 378-379.

hechos y derecho que sirven de marco o sustento sino explicar, además, cuáles son las razones o motivos en virtud de los cuales el Ejecutivo dictó el acto.”²⁵

Lo más importante de la disidencia es sostener que “no corresponde a los jueces revisar si ese fundamento resultaba suficiente o insuficiente pues ello implicaría darles la potestad de sustituir las funciones que el ordenamiento jurídico había asignado a otro poder del Estado.”

El abdicar la facultad de analizar si uno de los elementos del acto administrativo – en este caso la motivación- es suficiente o no en un caso determinado implica que no cae bajo el imperio del principio de juridicidad con la consiguiente posibilidad de que el acto sea irrazonable o que su motivación sea aparente.²⁶

La disidencia concluye sosteniendo que “ante la falta de una norma que disponga lo contrario, el principio del paralelismo de las formas impide exigir a la administración una mayor motivación en el acto de remoción del agente que la que había expresado en el acto de designación en un cargo precario.”

El principio parece tener lógica al no exigir sino lo mismo tanto en el acto de designación como en el de remoción, pero un análisis más profundo marca como diferencia que a través de la designación se concedió un derecho al agente y que, al verse privado de este por medio de su remoción, esta debía ser adecuadamente motivada en el acto administrativo para que el agente supiese los fundamentos que ponían fin a su derecho que, aunque precario, requería indicar las razones que fundamenten su término.

Resulta interesante que para este voto el elemento motivación se haya presente en el acto administrativo de remoción y pasando al control de las facultades discrecionales concluye que en aplicación clásica de las razones de oportunidad, mérito o conveniencia la Administración Pública está en condiciones de revocar el acto de designación.

IV. LA MOTIVACIÓN ¿FORMA PARTE DE UN SISTEMA REPUBLICANO DE GOBIERNO?

Otorgar raigambre constitucional al requisito de motivación para todo acto administrativo, con mayor o menor intensidad conforme a si la Administración Pública está ejerciendo facultades regladas o discrecionales y si esta es fuerte o débil permitiría dar a este elemento el carácter de principio enraizado en la forma republicana de gobierno que adopta nuestro país según lo dispone el artículo 1 de la Constitución Nacional (CN).

Esta posición es sostenida sin ambages por Coviello al decir que motivar implica la publicidad de los actos de gobierno, que permite que los habitantes del

²⁵ BALBÍN (2013) p. 381.

²⁶ La motivación del acto estatal discrecional es un presupuesto básico porque si el acto no está motivado no es posible controlarlo o, quizás el control es más difuso y débil en este contexto. Es simple, el Ejecutivo debe explicar por qué optó por una de las tantas soluciones jurídicamente posibles y el juez, entonces, controlar si aquél cumplió con los límites que prevé el ordenamiento jurídico. El acto es arbitrario o no por el análisis de los motivos que justificaron su dictado, de allí que sea sustancial conocer cuáles son esas razones. BALBÍN (2013) p. 183.

país conozcan no sólo la acción que lleva a cabo el Estado, sino también porqué así actúa²⁷.

El artículo 1 de la CN es de acuerdo a la doctrina²⁸ una declaración dentro de la que se encuentra el sistema republicano. La república clásica fue definida como “un sistema político de división y control del poder. Las otras notas que la caracterizan son la publicidad de los actos de gobierno, la responsabilidad de los funcionarios, la periodicidad de los cargos electivos y la igualdad de todos ante la ley”²⁹.

Gelli expresa que “En el sistema de la república democrática, la separación de poderes fue dispuesta para controlar el poder, posibilitar la libertad y garantizar los derechos de las personas.”³⁰ Mencionar esto no resulta de poca importancia atento a que parte de los cuestionamientos para sostener que las facultades discrecionales de la Administración Pública no resultan susceptibles de control por el Poder Judicial estriba en la separación de los poderes con su correlativa especificidad.

Frente a ello, resulta atinado resaltar como los frenos y contrapesos resultantes de la división de poderes es a fin de asegurar el principio de legalidad: que la discrecionalidad no debe mutar en arbitrariedad y que la mejor forma de evitarlo es a través de la publicidad y de la motivación de los actos que emanen de la Administración Pública.

Esto se encuentra en consonancia con el artículo 28 CN³¹ de donde se deriva el principio de razonabilidad. Si el requisito de la motivación de los actos administrativos se deriva del principio republicano de gobierno consagrado en la CN, su exigencia no se derivaría tan solo de la Ley 19.549 sino que su naturaleza se entronca en la forma republicana de gobierno lo que implica que sea insoslayable en cada acto administrativo.

Estas ideas están reflejadas en el voto del juez Domínguez en el fallo Zarlenga cuando sostiene que “al no motivarse el acto, no puede evidenciarse la razonabilidad del mismo, constituyendo esta última, una motivación coherente con los principios generales del derecho, los propios del derecho administrativo y los fines que hubieren justificado el dictado de la normativa aplicable al caso.”³²

El *standard* de razonabilidad propiciado a la necesidad de motivación de todo acto administrativo no conlleva ningún costo ni necesidad de largas explicaciones por parte de la Administración Pública³³.

²⁷ COVIELLO y otros (2016) Tomo I p. 130.

²⁸ GELLI (2013) Tomo I, p. 13.

²⁹ GELLI (2013) Tomo I, p. 22.

³⁰ GELLI (2013) Tomo I, p. 24.

³¹ Los principios, garantías y derechos reconocidos en los anteriores artículos, no podrán ser alterados por las leyes que reglamenten su ejercicio.

³² Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires, 27/12/2002.

³³ Cuando se dice que en el acto se expresará en forma concreta las razones que llevan al dictado del acto, está señalando un concepto jurídico indeterminado, cuyo alcance variará según los casos y sus circunstancias. Más expresar en forma concreta no significa escribir mucho, ni cualquier cosa ni enunciaciones vacuas. COVIELLO y otros (2016) Tomo I p. 141.

La CSJN no acudió a esta argumentación para la resolución del fallo Reta pero si se entiende que la motivación deriva de la propia Constitución ello serviría para que la Administración Pública y los funcionarios que la representan presten especial atención a la necesidad de fundar adecuadamente todos sus actos administrativos, con especial hincapié en aquellos de naturaleza discrecional a fin de evitar que el control judicial anule sus actos con el consiguiente perjuicio que esto acarrea.

Así como el artículo 19 de la CN³⁴ protege a ultranza a las acciones privadas de los hombres el otro extremo de este principio lleva a sostener que las acciones públicas de la Administración deben gozar de publicidad y para esto lo más eficiente es una motivación adecuada que de forma cristalina indique por qué la Administración realiza determinado acto.

La motivación es una obligación para la Administración Pública, como lo exige el artículo 7 inciso e de la Ley 19.549; es, asimismo, una garantía para los administrados para que conozcan los porqués de las decisiones de aquella y su control judicial no debe ser evitado bajo pena de ocasionar un desequilibrio entre los poderes.

Muchas situaciones evitarían ser judicializadas en caso de haber existido el elemento motivación, al ser su ausencia y no el actuar discrecional de la Administración lo que se tradujo en fallos como el que aquí se comenta que hicieron lugar a la nulidad del acto administrativo.

Los fallos, en especial los de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, tienen una función educativa, además de resolver el caso, al señalar los alcances de la Ley, en esta ocasión la de Procedimiento Administrativo. Ante ello, es importante que la Administración Pública tome nota.

Resulta paradójico que muchas veces la Administración Pública dicta los actos administrativos por el que ejerce facultades discrecionales sin cumplimentar con requisitos esenciales en la idea de que su amplio margen de libertad le permite soslayarlos.

Aunque este fallo, que continúa la línea de Schnaiderman y Scarpa, no consagra el deber de motivación como una derivación del principio republicano, tiene el valor de consolidar la tendencia del control exhaustivo de que estén presentes todos los elementos del acto administrativo.

Si bien los hechos ocurrieron en 1998 y el fallo de la CSJN es de 2024, más allá del tiempo transcurrido, representa un nuevo hito en la eterna lucha entre las prerrogativas de la Administración Pública y las garantías de los administrados.

³⁴ Las acciones privadas de los hombres que de ningún modo ofendan al orden y a la moral pública, ni perjudiquen a un tercero, están sólo reservadas a Dios, y exentas de la autoridad de los magistrados. Ningún habitante de la Nación será obligado a hacer lo que no manda la ley, ni privado de lo que ella no prohíbe.

V. CONCLUSIONES

La motivación del acto administrativo es un elemento esencial de éste; además de su exigencia normativa ella deviene lógica al permitir conocer las razones por las cuales la Administración Pública funda las decisiones que toma.

Si estas potestades son discrecionales, resulta fundamental el conocer los motivos que la llevaron a tomar determinada resolución y no otra.

En la actualidad la CSJN, y el fallo Reta continúa con esta idea, el control judicial de los actos de naturaleza discrecional se integra con los elementos que forman dicho acto. Al estar ausente la motivación, es decir ante la inexistencia de la fundamentación que debía darse para que el acto fuese válido opera su nulidad.

En un estado de derecho no debe resultar extraño a los operadores jurídicos el comprender que la motivación sirve a la transparencia del acto administrativo. Sin ella, el acto se muestra opaco sin permitir conocer adecuadamente que impulsó a la Administración a decidir de cierta forma.³⁵

La idea de una libertad absoluta no resulta compatible con ningún poder; ella se podría desnaturalizar con celeridad hacia el abismo de la arbitrariedad. La Administración Pública robustece su actuación cuando explica, argumenta y motiva por qué actúa de tal manera.

El antiguo origen del derecho administrativo como régimen exorbitante del derecho privado³⁶, con zonas de reserva y cuestiones de oportunidad, mérito o conveniencia vistas durante mucho tiempo como cuestiones políticas no justiciables debe ceder ante los principios republicanos de dar razones de sus actos.

VI. BIBLIOGRAFÍA

BALBÍN, Carlos F. (2013): *Manual de Derecho Administrativo* (Buenos Aires, La Ley, 2ª ed. actualizada).

CASSAGNE, Juan Carlos (2008): “La discrecionalidad administrativa”, La Ley AR/DOC/2445/2008.

COMADIRA, Julio Rodolfo y ESCOLA, Héctor Jorge (2013): *Curso de derecho administrativo*. Tomo I (Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1ª ed., 1ra reimpresión).

³⁵ La motivación nace básicamente del principio de razonabilidad y publicidad de los actos estatales; es decir, el Estado debe dar a conocer el acto y en especial sus razones. BALBÍN (2013) p. 381.

³⁶ Se advierte que el derecho administrativo es una rama del derecho singularmente política, en el sentido de que está vinculada con el fenómeno del poder, motivo por el cual quienes lo cultivan desde cualquier ámbito tienen con éste un contacto inevitable. Y el poder requiere, tanto para su empleo como para su control, de equilibrio, de prudencia, de una ponderación que excluye toda deformación estatista o individualista. COMADIRA y ESCOLA (2013) Tomo I, p. 16.

COVIELLO, Pedro José Jorge (2016): “La motivación del acto administrativo como medio de control judicial del ejercicio de las potestades discrecionales” en ROSATTI, Horacio: *El control de la Actividad Estatal*, Tomo I (Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Asociación de Docentes de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires).

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás Ramón (2006): Curso de derecho administrativo, Tomo I (Buenos Aires, La Ley, 1ª ed.).

GELLI, María Angélica (2013): *Constitución de la Nación Argentina comentada y concordada*. Tomo I (Buenos Aires, La Ley, 4ta edición ampliada y actualizada. 4ª ed. 6ª reimp.).

MARIENHOFF, Miguel S. (2011): *Tratado de derecho administrativo*. Tomo II (Buenos Aires, Abeledo Perrot, 4ª ed. 2ª reimp.).

VII. LEGISLACIÓN CITADA

ARGENTINA, Constitución Nacional (1994)

ARGENTINA, Ley N° 19.549, Ley de Procedimiento Administrativo (27/04/1972)

VIII. JURISPRUDENCIA CITADA

Corte Suprema, 23/06/1992, Facultades discrecionales.

Corte Suprema, 14/06/2001, Facultades discrecionales.

Corte Suprema, 09/05/1985, Actos administrativos.

Corte Suprema, 25/11/1997, Razonabilidad.

Corte Suprema de Justicia de la Nación, 08/04/2008, motivación (Caso Schnaiderman).

Corte Suprema de Justicia de la Nación, 22/08/2019, motivación (Caso Scarpa).

Corte Suprema de Justicia de la Nación, 02/07/2024, motivación (Caso Reta).

Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires, 27/12/2002, motivación (Caso Zarlenga).