

LA MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS *

*Gabino FRAGA Profesor Emérito de la
Facultad de Derecho de la UNAM.*

1) I. Entre los temas que serán motivo de un estudio comparado en el Congreso que se celebrará en Pescara, Italia, el año de 1970, se encuentra el de la *Motivación de los Actos Administrativos*, y para ello se ha pedido dar a conocer cuál es el régimen que sobre este punto existe en la legislación mexicana.

Por las razones que se expondrán más adelante al examinar el desarrollo que ha habido en este país sobre el tema enunciado, se hace necesario señalar en una forma somera el significado que tiene la obligación de motivar los actos administrativos.

2) Doctrinalmente, se ha precisado que existen dos conceptos íntimamente ligados: el de *motivo* y el de *motivación* de los actos administrativos. El *motivo* es el antecedente que provoca el acto, es decir, una situación legal o de hecho prevista por la ley como presupuesto necesario de la actuación administrativa. La *motivación* es el juicio que forma la autoridad al apreciar el motivo y al ligarlo con la disposición de la ley aplicable, es decir, es la expresión de las razones que fundan y justifican el acto de la autoridad.

3) En el año de 1936, el Congreso del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, celebrado en Varsovia, señaló entre las bases fundamentales para todo procedimiento administrativo, la necesidad de una motivación por lo menos sumaria de todos los actos administrativos que afecten a un particular.

En la mayor parte de los países se han adoptado normas consignadas unas veces en preceptos constitucionales, o en leyes secundarias de carácter general o especiales para determinados asuntos, o, en fin, en jurisprudencia de los tribunales, que tienden a establecer garantías en favor de los

* SECCIÓN IV: D) Derecho Administrativo: 2. *La motivación de los actos administrativos.*

particulares frente a la ilegalidad, la arbitrariedad o el abuso del poder por parte de las autoridades administrativas.

4) II. En México, las disposiciones fundamentales que protegen a los particulares frente a la administración, son de carácter constitucional, consideradas como partes integrantes de los derechos del hombre, que la propia Constitución designa con la denominación de *garantías individuales*.

Ha faltado una ley general sobre el procedimiento administrativo aplicable a todos los actos de la Administración. Esta falta de regulación del procedimiento es muy explicable, tanto porque todavía existen nociones imprecisas en el derecho administrativo, como por la circunstancia de que en México los principios constitucionales predominantemente liberales que rigieron hasta la Constitución de 1917, reducían la intervención del Estado en la vida de los particulares a un grado en que no era muy sensible la falta de un régimen completo sobre procedimiento administrativo.

Existen, ciertamente, leyes especiales que regulan el procedimiento en casos aislados, como tratándose de la actividad de la Administración en materia fiscal o en el otorgamiento de concesiones de explotación de bienes de la nación (aguas, minas, tierras), o de servicios públicos (vías de comunicación, transportes, energía eléctrica); para la obtención de patentes de invención o registro de marcas y avisos comerciales; para la naturalización de extranjeros; para la expropiación por causa de utilidad pública, etcétera.

Sin embargo, la falta de un régimen general y detallado en la materia, ha sido suplida por un desarrollo jurisprudencial de las disposiciones constitucionales, que las ha aplicado extensivamente a toda la materia administrativa, a pesar de que ellas no fueron originalmente concebidas para regularla.

5) Esas garantías son las que consagran el derecho de petición y la obligación de hacer recaer a toda petición un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido (artículo 8º); la de no poder ser privado de propiedades, posesiones o derechos sino mediante las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a leyes expedidas con anterioridad al hecho, o sea respetando las garantías de audiencia y de legalidad (artículo 14); y en relación con el tema que aquí se trata, la garantía consignada en el artículo 16, que en su parte conducente previene que “nadie puede ser molestado, en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento . . .”

El sentido original de este precepto, según los primitivos comentaristas (Lozano, Montiel y Duarte, Castillo Velasco, etcétera) fue el de que “el

MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

323

hombre no puede ser molestado, esto es, *aprehendido*, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento” y que “tampoco su familia, su domicilio, papeles y posesiones pueden ser objeto de *pesquisas, cateos, registros o secuestros*, sino con el propio requisito”.

Además, se consideró que los requisitos que el precepto establece eran para proteger a los habitantes de la República contra “las arbitrariedades y desmanes de los agentes secundarios ejecutores de tales mandamientos”.

Finalmente, se consideró, y así se sigue considerando, que el requisito de fundar y motivar la causa del procedimiento consiste en que “se exprese el motivo de hecho que lo autoriza y el derecho con que se procede”.

En resumen, se estimó originalmente que el precepto protegía a la persona en los casos de aprehensión o arresto y de cateo, registro o embargo de su domicilio, papeles o posesiones y que, por otra parte, se refería a las órdenes que tenían que cumplirse por agentes ejecutores.

6) La evolución doctrinal y jurisprudencial del precepto que se examina ha transformado su sentido original.

En efecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha dado las siguientes interpretaciones:

a) Al hablar el precepto de que “nadie puede ser molestado”, ha considerado que esta palabra no sólo debe entenderse como privación de la libertad física o el registro del domicilio, papeles o posesiones, sino también como toda afectación o intervención de la autoridad en perjuicio de un particular.

b) En segundo lugar, el mismo alto tribunal ha considerado que el precepto no sólo consigna una garantía de forma para protección contra agentes ejecutores, sino que constituye una garantía de fondo y que todas las órdenes de la autoridad, no sólo las que se encarguen a dichos agentes ejecutores, deben llenar los requisitos que el precepto establece para garantía de una correcta aplicación de la ley.

c) Tratándose del requisito de la motivación del acto, la jurisprudencia se ha orientado en el sentido de que no basta que se exprese el motivo, sino que también éste debe existir realmente y ser bastante de acuerdo con la ley para fundar el acto.

De lo anterior se desprende que salvo algunas excepciones, de que se hablará posteriormente, la Constitución considera que es un requisito esencial el de que los actos administrativos deben ser motivados y fundados.

Por esta razón, las leyes secundarias contienen escasas disposiciones que

establezcan esa obligación, y si alguna referencia se hace a ella, es principalmente cuando se trata de la imposición de sanciones.

7) *III.* Existiendo, pues, la obligación de motivar, la jurisprudencia se ha encargado de fijar el alcance de dicha obligación y el momento en que debe cumplirse.

En términos categóricos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha declarado que “la motivación exigida por el artículo 16 constitucional, consiste en el razonamiento contenido en el texto mismo del acto autoritario o de molestia, razonamiento según el cual, quien lo emitió llegó a la conclusión de que el acto concreto al cual se dirige se ajusta exactamente a las prevenciones de determinados preceptos legales. Es decir, motivar un acto es externar las consideraciones relativas a las circunstancias de hecho que se formuló la autoridad para establecer la adecuación del caso concreto a la hipótesis legal” (sentencia de 17 de julio de 1966, que reproduce las procedentes de sentencias anteriores).

La misma Suprema Corte ha declarado que no es bastante que las decisiones administrativas contengan los preceptos legales en que se apoyen, “sino que realmente exista motivo para dictarlos y que exista un precepto de ley que los funde” (*Semanario Judicial de la Federación*, tomo xxvi, p. 252).

De las dos resoluciones de que se ha hecho mención y cuyo contenido se ha repetido innumerables veces, se desprende claramente que la extensión que debe tener la motivación es toda la que sea necesaria para que el afectado pueda impugnar la resolución definitiva, ya que sin conocer los motivos y fundamentos legales no puede defenderse en forma adecuada.

8) *IV.* Respecto del momento en que la autoridad debe expresar la motivación de un acto que de ella emane, también la jurisdicción del más alto tribunal de la República ha establecido, como puede apreciarse en la sentencia cuya tesis se transcribió en la parte primera del apartado *III* anterior, que esa motivación debe *contenerse en el texto mismo del acto autoritario de molestia*, porque como también en el mismo apartado se indica, si el particular afectado no conoce las causas que motivan la decisión, no está en posibilidad de defenderse por los medios legales establecidos, tesis que queda aclarada con la que sostiene que las autoridades responsables del acto no pueden en el juicio de impugnación del mismo, corregir las omisiones que en él se hubieren cometido al no citar los motivos y fundamentos legales que basaron la propia decisión, pues, se vuelve a repetir, esta motivación posterior impide al afectado la adecuada defensa a que tiene derecho (*Semanario Judicial de la Federación*, entre otras sentencias, las consignadas en el tomo LXXI, pp. 955, 1638, 1892 y 4294, y tomo LXXII, p. 3195).

9) *V.* Existen, sin embargo, excepciones a la necesidad de hacer la motivación y a la de hacerla en el texto mismo del acto correspondiente, cuando ocurre alguna de las circunstancias que en seguida se pasan a exponer.

En primer término, en el código fiscal de la Federación existe una disposición concebida en los siguientes términos: “Los actos y resoluciones de las autoridades fiscales se presumirán legales. Sin embargo, dichas autoridades deberán probar los hechos que motiven los actos o resoluciones cuando el afectado los niegue lisa y llanamente, a menos que la negativa implique la afirmación de otro hecho.”

Aunque este precepto parece excluir la necesidad de motivar las resoluciones de autoridades fiscales, otros artículos del mismo código determinan que sí existe esa obligación, y así en el artículo 37, fracción II, se establece que “la autoridad fiscal deberá fundar y motivar debidamente sus resoluciones siempre que imponga sanciones”, y en el artículo 111 previene que para iniciar un procedimiento de cobro de un crédito fiscal, será necesario que en la notificación al deudor se expresen “los motivos y fundamentos por los que se le considera responsable del crédito”.

En segundo lugar, como los términos de la disposición constitucional establecen la obligación de fundar y motivar el acto cuando éste afecte a la persona o lo moleste en su familia, domicilio, papeles o posesiones, esto significa que en los actos en que no se incurra en esa afectación o molestia, no habrá necesidad de la motivación exigida por la ley. Sin embargo, esta excepción no puede entenderse en términos absolutos, porque si bien es cierto que la motivación constituye una garantía en favor de los particulares interesados, también puede resultar indispensable, ya sea en beneficio del buen orden y de la regularidad en el funcionamiento de la Administración o para determinar la responsabilidad del funcionario que ha dictado el acto, o ya sea para la protección de los terceros que pudieran resultar afectados por dicho acto. Así, por ejemplo, la ley de vías generales de comunicación establece que cuando se otorga una concesión solicitada por un particular, a pesar de que con ella se beneficia este último, como pudieran resultar afectados intereses de terceros, se previene que la autoridad debe ordenar que a dicha concesión se le dé publicidad “con la exposición de los fundamentos que se hayan tenido para otorgarla” (artículo 15).

10) Hay otros actos que por su naturaleza no admiten una motivación previa, sino que puede y debe manifestarse con posterioridad.

Entre estas excepciones se encuentran los casos en que el silencio de la administración se reputa por la ley como una resolución negativa de la misma, ya que es claro que ese silencio significa que no hay oportunidad de

expresar con anticipación los motivos de la negativa, sino que éstos podrán ser aducidos en un recurso en el que se impugne la negativa del acto factio.

Otro caso es el de los actos que se dicten en uso de una facultad discrecional, pues en ellos la autoridad es libre para escoger el momento en que debe realizar el acto o el contenido del mismo.

A pesar de ello, como la facultad discrecional no significa la autorización para actuar en una forma arbitraria, ni faculta al órgano administrativo para dictar decisiones inspiradas en caprichos o preferencias indebidas, si el acto discrecional se somete a la jurisdicción de los tribunales, tendrán que expresarse en élos, *a posteriori*, los fundamentos de la determinación impugnada, puesto que en último extremo existe un límite implícito en un régimen de legalidad, que es el interés general, única finalidad que pueden perseguir las autoridades administrativas.

Por esta razón, la Suprema Corte de Justicia de México ha sostenido en diversas ejecutorias que el ejercicio de la facultad discrecional está subordinado a la regla del artículo 16 constitucional y sujeto al control judicial cuando el juicio subjetivo del autor del acto no es razonable, sino arbitrario y caprichoso, y cuando es notoriamente injusto o contrario a la equidad.

11) VI. En el régimen jurídico de México, los actos administrativos pueden impugnarse por medio de recursos o medios legales para obtener la reparación debida en caso de violación a las normas legales, y esos recursos pueden ser, o recursos administrativos, o recursos de carácter jurisdiccional, pudiéndose separar dentro de este último grupo los recursos ante los tribunales administrativos y los recursos ante los tribunales propiamente judiciales.

Como el requisito de la motivación del acto se ha establecido para que el particular pueda presentar su impugnación alegando la inexistencia de los motivos, los defectos en la apreciación de su valor o la aplicación incorrecta de la ley a los hechos o circunstancias que provocan el acto, la motivación debe exigirse tanto cuando se trata de los recursos administrativos, como de los recursos jurisdiccionales.

12) El control de la legalidad de los actos mediante recursos administrativos, se ha considerado insuficiente para la debida protección del derecho de los particulares, puesto que no existe la imparcialidad necesaria para apreciar el acto, sobre todo porque en el seno de la Administración los órganos de la misma proceden normalmente con criterios uniformes. De ahí nace la necesidad de establecer el control jurisdiccional, que ha dado lugar al nacimiento de una institución de extraordinaria importancia en la vida administrativa y que es la del contencioso-administrativo.

MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

327

13) En México, el contencioso-administrativo existe solamente en materia fiscal, que hace intervenir al Tribunal Fiscal de la Federación en el conocimiento de las resoluciones administrativas dictadas por las autoridades fiscales. La ley que lo establece fija como causa de anulación de una resolución o de un procedimiento administrativo "la omisión o incumplimiento de las formalidades que debe revestir la resolución o el procedimiento impugnado y la violación de la disposición aplicada o el no haber aplicado la disposición debida".

Igualmente existe el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para resolver las cuestiones contenciosas que surjan con motivo de la aplicación de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado.

14) Fuera de los dos anteriores, el único medio de que los particulares disponen para que se examine la constitucionalidad o la legalidad de los actos administrativos está constituido por el juicio que ha tenido su origen en México, o sea el de amparo. Por ello, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, que constituye la última instancia en ese juicio, es la que ha venido fijando el alcance de las disposiciones legales que establecen la motivación de los actos administrativos.

De acuerdo con el procedimiento establecido para la tramitación del juicio de amparo, la autoridad que ha dictado el acto debe rendir un informe para justificar el propio acto; pero la Suprema Corte ha resuelto que si hasta que se rinda ese informe se pretende motivar el acto, resulta evidente que el quejoso queda colocado en una situación de indefensión e impedido para probar lo contrario a lo asentado en el propio informe, puesto que desconocía las razones y consideraciones que se dan *a posteriori*. Por esta razón, la jurisprudencia adaptada por el alto tribunal de la República es categórica al no permitir a las autoridades responsables corregir en su informe justificado la violación de la garantía constitucional en que hubieren incurrido, si no se dieron fundamentos o motivos al dictarse el acto reclamado.

15) VII. Resumiendo todo lo expuesto, pueden formularse las siguientes conclusiones:

1^a En México la obligación de motivar los actos administrativos es impuesta por una ley de carácter constitucional, siendo escasas las disposiciones de leyes secundarias que, sin que sea necesario, también la establezcan.

2^a La extensión que debe darse a la motivación, ha sido fijada por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, en el sentido de que con ella se han de expresar las circunstancias de hecho y las consideraciones legales que funden el acto administrativo.

3^a La propia jurisprudencia ha establecido que la motivación debe hacerse en el acto mismo, para que, en su caso, el particular afectado pueda impugnar adecuadamente tal motivación.

4^a Como consecuencia, la falta de cumplimiento de expresar la motivación en el acto produce la nulidad o carencia de efectos del mismo.

5^a Las excepciones a la obligación de motivar son las que derivan del mismo texto constitucional (como sucede cuando no se afecta al particular), o de la naturaleza misma del acto (como en el caso del silencio de la Administración o del uso de una facultad discrecional).

6^a Sin embargo, el uso de la facultad discrecional puede ser controlada por los tribunales cuando el juicio subjetivo del autor sea arbitrario o notoriamente injusto y contrario a la equidad.