

Motivación del Acto Administrativo

Edgar Barnichta Geara (Junio 2024)

I.- Obligación de Motivar los Actos.

El artículo 8 de la Ley No.107-13, sobre Procedimiento Administrativo, define Acto Administrativo como toda declaración unilateral de voluntad, juicio o conocimiento realizada en ejercicio de función administrativa por una Administración Pública, o por cualquier otro órgano u ente público que produce efectos jurídicos directos, individuales e inmediatos frente a terceros, disponiendo que es principio fundamental que todo acto administrativo tiene que ser motivado para que tenga validez y efecto jurídico o de lo contrario es nulo.

Es así como la Ley 107-13 consigna como uno de los principios básicos de la actuación de la Administración Pública en el marco del respeto al ordenamiento jurídico, actuar siempre dentro del Principio de Razonabilidad, que se extiende especialmente a la motivación y argumentación que debe servir de base a la entera actuación administrativa, como forma de garantizar el debido proceso, con plena garantía de los derechos de representación, defensa y contradicción.

Veamos a continuación algunas disposiciones legales establecidas en la ley No.107-13, que exigen que los actos administrativos sean debidamente motivados, a pena de nulidad de los mismos:

1) Artículo 4): Se reconoce el derecho de las personas a una buena Administración Pública, que se concreta, entre otros, en los siguientes derechos subjetivos de orden administrativo:

a) Numeral 2) Derecho a la motivación de las actuaciones administrativas.

b) Numeral 4) Derecho a una resolución justa de las actuaciones administrativas.

2) Artículo 6): El personal al servicio de la Administración Pública, en el marco de las actuaciones y procedimientos administrativos que le relacionan con las personas, tendrá, entre otros, los siguientes deberes:

a) Numeral 2): Motivar adecuadamente las resoluciones administrativas.

b) Numeral 4): Garantizar el debido proceso del procedimiento o la actuación administrativa de que se trate.

3) Artículo 9): Párrafo II. La motivación se considerará un requisito de validez de todos aquellos actos administrativos que se pronuncien sobre derechos, tengan un contenido discrecional o generen gasto público, sin perjuicio del principio de racionalidad previsto en el Artículo 3 de esta ley.

4) Artículo 14): Invalidez de los actos administrativos. Son nulos de pleno derecho los actos administrativos que subviertan el orden constitucional, vulneren cualquiera de los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución, los dictados por órgano manifiestamente incompetente o prescindiendo completamente del procedimiento establecido para ello, los carentes de motivación, cuando sea el resultado del ejercicio de potestades discrecionales, los de contenido imposible, los constitutivos de infracción penal y los que incurran en infracciones sancionadas expresamente con nulidad por las leyes.

Párrafo I. Se considerarán anulables los actos administrativos que incurran en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, los que vulneren las normas de procedimiento, los que carezcan de motivación suficiente en el ejercicio de potestades administrativas regladas, y los que se dicten en desviación de poder por cuanto aun respetando las formas externas de su producción se aparten del fin para el que se otorgó la potestad.

5) Artículo 22): Inicio del Procedimiento Administrativo. El procedimiento administrativo se iniciará de oficio o a instancia de parte interesada.

Párrafo I. El procedimiento se iniciará de oficio en los siguientes casos: por resolución del órgano competente, o de su superior; por petición de órgano administrativo o de otros órganos del Poder Público o por denuncia interpuesta por cualquier persona. La decisión de iniciación del procedimiento habrá de ser motivada adecuadamente.

6) Artículo 25: Medidas Provisionales. La iniciación del procedimiento, sea de oficio o a instancia de parte, obliga a la Administración a tramitar por su orden temporal el procedimiento y resolverlo en el plazo establecido y la faculta, en los casos establecidos por las leyes a adoptar, razonada y motivadamente, de oficio o a

instancia de parte, las medidas provisionales que estime pertinentes para asegurar la eficacia de la resolución que, en el caso, ponga fin al procedimiento.

Párrafo I. Las medidas provisionales en el procedimiento administrativo pueden acordarse de forma simultánea o inmediatamente posterior al inicio del procedimiento. Podrán motivadamente adoptarse con anterioridad al inicio del procedimiento, de oficio o a instancia de parte, cuando medie una situación de urgencia y sea necesaria la protección provisional de los intereses implicados.

7) Artículo 30, Párrafo III. Los instrumentos de carácter general emanados por la Administración y que carezcan de fuerza normativa o vinculante, cualquiera que sea la forma que adopten (recomendaciones, manuales, interpretaciones, estándares o medidas similares), habrán de elaborarse de conformidad con los principios de transparencia, participación y motivación.

8) Artículo 31. Normas Generales. 7). Ponderación y motivación. El órgano promotor habrá de elaborar la propuesta definitiva tomando en consideración los estudios, informes y evaluaciones que, en su caso, se hayan utilizado en el procedimiento. La Administración responsable habrá de ponderar igualmente las alegaciones y los intereses hechos valer por los interesados y el público en general. Antes de la aprobación definitiva, la Administración habrá de motivar adecuadamente las razones de las opciones que resulten elegidas, a la vista de las distintas alternativas.

9) Artículo 44. Resolución del Procedimiento Sancionador. La resolución que ponga fin al procedimiento sancionador habrá de ser motivada y deberá resolver todas y cada una de las cuestiones planteadas en el expediente correspondiente, sin que se puedan aceptar hechos distintos de los determinados en el curso del procedimiento.

10) Artículo 45, Párrafo III. Declaración de Levisivad de u Acto Administrativo. La Administración podrá inadmitir motivadamente las solicitudes de inicio del proceso de levisivad cuando carezcan manifiestamente de fundamento, sean contrarias a la buena fe o a la confianza legítima.

11) Artículo 46, Párrafo II. Revocación de actos desfavorables y rectificación de errores. Tanto la revocación de actos desfavorables como la rectificación de errores habrán de ser motivadas y hacerse públicas periódicamente la relación de las efectuadas.

II.- Jurisprudencias.

1) Del Tribunal Superior Administrativo.

a) “Todo Acto Administrativo, incluyendo la Determinación de Oficio, No sólo debe emanar de una Autoridad Competente, sino también estar debidamente Motivado, pues su Motivación le otorga Legitimidad y permite el Derecho de Defensa. Considerando, que en relación al alegato de la recurrente relativo a que en el expediente preparado por la Dirección General de Impuestos Internos no existe ningún análisis ni documentos que respalden las estimaciones efectuadas por la citada dirección general, la Perito adscrita al tribunal no pudo encontrar en el expediente de la Dirección General de Impuestos Internos ningún análisis ni documentos que respalden las estimaciones practicadas por la Dirección General de Impuestos Internos; que a criterio de este tribunal las actuaciones de la administración se materializan a través de actos, pero todo acto administrativo no sólo debe emanar de una autoridad competente, sino también que debe estar debidamente motivado, pues su motivación es lo que le otorga legitimidad; que en el caso de la especie en el expediente de la Dirección General de Impuestos Internos no reposa ningún análisis ni documentación que le permitiera a la perito determinar sobre cuales importaciones se hicieron las Estimaciones de Oficio; que tales circunstancias también impidieron que la empresa recurrente se pudiera defender adecuadamente. (Sentencia del TCT No.061-2006, de fecha 23 de agosto del 2006)”

b) “Para la Estimación de Oficio el Fisco debe establecer con claridad los Procedimientos, Parámetros o Porcentajes utilizados como Base de la Estimación. Que si bien es cierto que la Administración Tributaria tiene la facultad de determinar de oficio la obligación tributaria de los recurrentes cuando el contribuyente hubiere omitido presentar la declaración jurada o no hubiere cumplido debidamente con su obligación tributaria, cuando no le mereciere fe por ofrecer dudas a la Administración Tributaria, y cuando no lleve libros o los llevare incorrectamente, como bien señala el artículo 66 del Código Tributario, no menos cierto es que no se pudo establecer cuales parámetros ni cuales fueron los procedimientos tomados por la Dirección General de Impuestos Internos al señalar en su Resolución de Reconsideración “que procedió a aplicar un nuevo porcentaje de comercialización, el cual está más acorde con la realidad económica de la empresa”; para calcular la base del Impuesto a las Transferencias de Bienes Industrializados y Servicios (ITBIS) en la estimación de oficio realizada. (Sentencia del Pleno del TCT No.062-2007, de fecha 4 de julio del 2007)

2) De la Suprema Corte de Justicia.

a) Sobre este particular, es pertinente indicar que el objeto del recurso contencioso tributario del cual se encontraban apoderados los jueces del fondo se circunscribió al hecho de que la comunicación núm. XX de fecha 8 de septiembre de 2016 no se encontraba motivada. En ese tenor, se corrobora que los jueces del fondo al analizar el acto administrativo determinaron que este efectivamente no se encontraba motivado, lo cual constituye un requisito para su validez. El artículo 9 párrafo II de la Ley núm. 107-13, sobre derechos de las personas en su relación con la Administración Pública y de procedimiento administrativo, establece que “La motivación se considerará un requisito de validez de todos aquellos actos administrativos que se pronuncien sobre derechos, tengan un contenido discrecional o generen gasto público, sin perjuicio del principio de racionalidad previsto en el Artículo 3 de esta ley” (sic). En ese mismo orden, prevé la referida norma en su artículo 14 que serán “nulos de pleno derecho los actos administrativos que subviertan el orden constitucional, vulneren cualquiera de los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución, los dictados por órgano manifiestamente incompetente o prescindiendo completamente del procedimiento establecido para ello, los carentes de motivación, cuando sea el resultado del ejercicio de potestades discrecionales, los de contenido imposible, los constitutivos de infracción penal y los que incurran en infracciones sancionadas expresamente con nulidad por las leyes” (sic). De todo lo anteriormente expuesto, se pudo constatar que una vez los jueces del fondo procedieron a analizar el acto administrativo impugnado, XX de fecha 8 de septiembre de 2016 establecieron que este se encontraba desprovisto de motivación ya que la parte hoy recurrente “esbozó una motivación sustancialmente aparente o insuficiente en la comunicación impugnada, puesto que única y exclusivamente expuso la negativa de lugar, sin justificar a detalle el motivo por el cual la parte recurrente sociedad comercial Cervecería Nacional Dominicana no logra acceder al umbral de los incentivos fiscales contemplados en la Ley núm. 392- 07” (sic), sin que esto signifique que el tribunal a quo haya procedido a autorizar la petición realizada por la parte hoy recurrida en sede administrativa, ya que su análisis se circunscribió al análisis de la nulidad o validez del acto administrativo. Así las cosas debe entenderse que el control jurisdiccional de los actos tributarios debe circunscribirse, en este caso específico, a determinar la nulidad o no de actuaciones relacionadas con las obligaciones tributarias, últimas estas que deben ser ejercidas con la administración tributaria y no a los tribunales del orden de lo judicial, los cuales tendrán únicamente la facultad de declararlas válidas o contrarias a derecho. Finalmente, el estudio general de la sentencia impugnada pone de manifiesto que el tribunal a quo hizo una correcta apreciación de los hechos y documentos del caso, exponiendo motivos

suficientes y congruente que justifican la decisión adoptada, lo que ha permitido a esta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, actuando como corte de casación, verificar que el fallo impugnado no incurre en los vicios denunciados por la parte recurrente en los argumentos examinados, por lo que rechaza el presente recurso de casación. (Sentencia SCJ-TS-24-0329, de fecha 27 Marzo 2024)