



**Universidad Nacional de La Plata**  
**Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales**

Especialización en Derecho Administrativo

Trabajo Final Integrador

La motivación en los actos administrativos emanados de órganos  
colegiados

**Autor:** Carlos Alberto Grasa

**Director:** Marcelo Carlos Lamoglia

**Año:** 2025

## **INDICE**

|  |    |
|--|----|
| I.- Introducción .....   | 3  |
| II.- La motivación como elemento del acto administrativo .....   | 5  |
| 1) Acto administrativo: concepto y elementos .....   | 5  |
| 2) Aspectos conceptuales del elemento “motivación” .....   | 8  |
| 3) Regulación normativa de la motivación y sus consecuencias .....   | 16 |
| a) Ámbito nacional .....   | 16 |
| b) Régimen de la Provincia de Buenos Aires .....   | 23 |
| III.- Los órganos administrativos colegiados .....   | 25 |
| 1) Concepto y particularidades de su composición .....   | 25 |
| 2) Peculiaridades en la formación de la voluntad colegial.....   | 30 |
| 3) Características de los actos administrativos dictados por órganos<br>colegiados.....  | 36 |
| IV.- La motivación en los actos administrativos dictados por órganos colegiados<br>.....   | 41 |
| 1) ¿Todos los actos administrativos deben ser motivados? ¿Qué ocurre con<br>los que dictan los órganos colegiados?.....  | 41 |
| 2) ¿Cómo se motivan los actos administrativos emanados de órganos<br>colegiados? ¿Qué tipo de modulación diferente presenta la motivación de<br>los actos administrativos dictados por órganos colegiados? ..... | 45 |
| V.- Conclusiones .....   | 63 |
| VI.- Bibliografía .....  | 67 |

“...precisamente, por ser poco se ofrecía con más ahínco a la observación, no la saturaba como lo haría un espectáculo más frondoso, se abría para mostrarnos cómo era por dentro y cuántas partes tenía...”

César Aira<sup>1</sup>

## **I.- INTRODUCCIÓN**

El presente trabajo final integrador de la Especialización en Derecho Administrativo pretende analizar la gravitación y ponderación del elemento motivación en aquellos actos administrativos que provienen de órganos de composición colegiada.

En primer lugar, resulta oportuno advertir que por tratarse de un *trabajo integrador* a través del mismo se ha pretendido abarcar las diferentes nociones y conocimientos adquiridos en el transcurso de las diferentes asignaturas que componen la currícula de la carrera de postgrado.

En ese orden, ha sido necesario ahondar en las bases constitucionales del objeto de estudio recurriendo a la asignatura de *Constitución y Administración*. Asimismo, a los fines de profundizar el estudio de la motivación como elemento esencial de los actos administrativos se ha abordado la teoría del acto administrativo de las materias de *Derecho Administrativo Profundizado II* y *Derecho Administrativo Procedimental Parte General*. Desde otra óptica, en lo que respecta a las características organizativas de los órganos de composición colegiada se han incorporado los conocimientos aprehendidos en *Derecho Administrativo Profundizado I* y *Derecho Administrativo Procedimental Parte Especial*. Por último, en cuanto a la comparación de los diversos regímenes de procedimiento administrativo, han sido de utilidad los contenidos de *Derecho Administrativo Procedimental Parte General* y *Parte Especial*; y en menor medida, pero no menos importante, sobre el control judicial al *Derecho Procesal Administrativo*.

---

<sup>1</sup> *En el Pensamiento*, p. 34, Penguin Random House (2024)

Como se adelantó, se busca analizar el régimen jurídico de la “motivación” del acto administrativo como uno de sus elementos de validez, poniendo especial énfasis en la importancia del mismo cuando el acto es la consecuencia de una voluntad colegiada donde son relevantes, también, otras cuestiones vinculadas al proceso de formación de esa voluntad (estructura orgánica, quórum, orden del día, deliberación, votación).

La elección del tema se encuentra en la trascendencia que tiene, por un lado, el elemento escogido en la teoría del acto administrativo – que deberemos analizar con carácter previo- y, por otro lado, la particular estructura que poseen los órganos administrativos de tipo colegiados.

En ese sentido, el abordaje del tema incluye un estudio del régimen jurídico del acto administrativo proveniente de órganos colegiados, y en particular, cómo deben motivarse. A su vez, el estudio impondrá la necesidad de comparar el elemento citado en los actos administrativos que provienen de órganos unipersonales.

Además, vale agregar aquí que la importancia del tema escogido radica en la relevancia que presentan los órganos colegiados en la estructura organizativa de la administración pública (centralizada y descentralizada), ya que -más allá de lo que la práctica cotidiana pareciera indicar- existe un gran número de organismo administrativos de composición colegiada tanto en el ámbito nacional como bonaerense.

Apropósito de ello, cabe adelantar que el presente estudio se circunscribe a analizar aquellos órganos colegiados que despliegan actividad y/o función básicamente administrativa<sup>2</sup>.

Resta apuntar que -sin perjuicio de los correspondientes capítulos de introducción y conclusión- el esquema metodológico cuenta con un desarrollo troncal dividido en tres (3) apartados para un mejor tratamiento de la cuestión principal, a saber: *i-* en primer término, posicionado en la teoría del acto

---

<sup>2</sup> No se desconoce la existencia de órganos colegiados cuyas funciones se encuentran controvertidas, pero cuyo análisis excedería los límites del presente (p. ej.: Tribunal Fiscal de la Nación, Cámara Nacional Electoral, Entes Reguladores, Junta Electoral de la Provincia, entre otros). Sin embargo, serán referenciados o incluso citada jurisprudencia vinculada a los mismos, en la medida que por principio de analogía ese material resulte pertinente al objeto de la presente investigación.

administrativo, se considerará la motivación como elemento del acto administrativo; *ii*- en segundo lugar, se describirán los aspectos más distintivos de los órganos colegiados, como las particularidades que hacen a los actos administrativos que dictan; y *iii*- en tercer lugar, se propondrá analizar cómo armoniza la motivación en los actos administrativos emanados de órganos colegiados.

Finalmente, se espera brindar un detalle –desde lo jurisprudencial y doctrinario- del estado actual de la cuestión y, de ser posible, algunas pautas de interpretación sobre la “motivación” en los actos emanados de órganos colegiados. Ello, siempre sobre la base de entender que, desde lo epistemológico, el trabajo final integrador tiene la forma de ensayo.

## **II.- LA MOTIVACIÓN COMO ELEMENTO DEL ACTO ADMINISTRATIVO**

### **1) Acto administrativo: concepto y elementos.**

Ante todo, con el objeto de lograr una mayor comprensión del tema a estudiar, resulta necesario - previo análisis de las diferentes concepciones que aporta la variada doctrina - establecer cuál será el concepto de acto administrativo que adoptaremos a los fines a los fines del presente análisis.

Comenzando por la doctrina, Agustín Gordillo (2004) lo define como

una declaración unilateral realizada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales en forma inmediata. (T. 3, cap. IV, p.30)

Eso significa que no toda decisión emanada de la administración y que pretende consecuencias jurídicas que se proyectan sobre el particular tiene el efecto de modificar la esfera jurídica del mismo, sino que sólo los actos que gozan de ese efecto modificatorio deben considerarse actos administrativos.

Mientras que para Julio Comadira (2003) consiste en toda declaración de un órgano del Estado, o de un ente no estatal, emitida en ejercicio de la función administrativa, bajo un régimen jurídico exorbitante, productora de efectos jurídicos directos e individuales respecto de terceros.

Conforme esas definiciones doctrinales, para comprender la noción de acto administrativo, es importante tener en cuenta la función administrativa, es decir, esa actuación manifestada conforme reglas jurídicas que le confieren potestades administrativas, y que produce alteraciones jurídicas.

Se trata de un acto jurídico constreñido por ciertos límites formales impuestos legalmente al ejercicio del poder en función administrativa (Cuadros, 2009). Es decir, los actos emanados de la administración que no constituyen el ejercicio de una potestad podrán ser válidos, pero carecerán de la imperatividad que las normas generales de procedimiento administrativo reconocen a los actos administrativos (p. ej., meros pronunciamientos administrativos, o decisiones administrativas, no serán idóneos para producir los efectos propios de un acto administrativo) (Mairal, 2011).

Además, desde esa perspectiva, a la cual adherimos, el contrato administrativo queda desligado de la noción de acto administrativo que posee un contenido concreto y específico (Escola, 1977; Botassi, 1994; Mairal, 1998 y 2011; entre otros).

En base a ello, corresponde ahora enunciar los llamados elementos esenciales que hacen a la construcción de un acto administrativo, y cuyo tratamiento presupone explicar las condiciones de su legitimidad y con ellos los posibles vicios que lo pueden afectar (Gordillo, 2004).

Va de suyo que el rol de elementos esenciales sólo puede traducirse interpretando que, si alguno de ellos falta o padece algún vicio, provocaría la invalidez del acto administrativo. En suma, se torna indispensable conocer cuáles son los requisitos de validez del acto administrativo (lo que coincide con la corrección de sus elementos) y así, de forma negativa aparecen simultáneamente determinados los posibles vicios.

No está demás señalar que existe discordancia entre los autores de la doctrina sobre la identificación y cantidad de esos requisitos, que con frecuencia se debe a meras cuestiones terminológicas o al hecho de que algunos autores engloban en un único elemento caracteres que en otros se encuentran desdoblados.

De la misma manera que la doctrina no es uniforme en cuanto a la denominación y número de elementos constitutivos, también las diferentes leyes - tanto en el ámbito nacional como en las provincias - regulan la cuestión de diversa manera. En base a los objetivos propuestos, nos ceñiremos a mencionar exclusivamente su regulación nacional y bonaerense.

La Ley de Nacional de Procedimientos Administrativos<sup>3</sup> (en adelante, LNPA) aparecen mencionados sucesivamente como elementos esenciales del acto administrativo: la competencia, la causa, el objeto, el procedimiento, la motivación, la finalidad (art. 7); y la forma (art. 8).

Por cierto, dicho catálogo no ha sido alterado por la reciente reforma efectuada a la LNPA mediante la Ley de Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos<sup>4</sup> (en adelante, LB) que introdujo numerosas modificaciones en las instituciones y principios del Derecho Administrativo argentino, tanto en el aspecto sustancial y del procedimiento ante la administración Pública, como en el denominado proceso contencioso-administrativo, en sede judicial<sup>5</sup>.

La ley de Procedimiento Administrativo de la Provincia de Buenos Aires<sup>6</sup> (en adelante, LPABA) parece agrupar los distintos elementos bajo la denominación de forma, ya que esa es la denominación utilizada en el subtítulo que agrupa a los artículos 103 a 108 inclusive. Esos preceptos regulan la forma (como instrumentalización de la voluntad administrativa), el contenido, la motivación, los fines, y se hace referencia a la competencia y al procedimiento (Hutchinson, 1995; Botassi, 1994; entre otros).

Dado que el presente estudio específicamente tiene como objeto de estudio al elemento *motivación*, corresponde que el mismo sea conceptualizado y analizado, por separado, en el siguiente apartado.

---

<sup>3</sup> Ley 19.549, B.O. 27/04/1972.

<sup>4</sup> Ley 27.742, B.O. 08/07/2024

<sup>5</sup> Ampliar en MAIRAL, H. y VERAMENDI, E. “La reforma de la Ley de Procedimientos Administrativos”, TR LALEY AR/DOC/1777/2024; BEZZI, O. H. y ESPINOZA MOLLA, M. R., *Comentarios preliminares a la Ley 27.742 de Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos. Con referencia especial a su impacto en la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos*, Revista El Derecho Administrativo, UCA, N° 8 (08/2024); CASSAGNE, J. C. “*Algunas reflexiones sobre el acto administrativo en la Ley de Bases*”, TR LALEY AR/DOC/1171/2025; entre otros.

<sup>6</sup> Decreto-ley 7647/70, B.O. 23/11/1970

## 2) Aspectos conceptuales del elemento “motivación”

En base al análisis de distintas acepciones y definiciones elaboradas por la doctrina y la jurisprudencia respecto al concepto de *motivación* como elemento del acto administrativo, intentaremos delimitar y fundar aquel que estimamos más adecuado para el objeto abordado.

Ante todo, cabe recordar que, a raíz de los principios sentados por el iusnaturalismo racionalista y la Revolución Francesa (1789), han sido razones de índole políticas -no solo de carácter técnico-procesal-procedimental- las que impusieron la obligación de motivar las sentencias (primero) y los actos administrativos (después), en todo régimen político de carácter liberal.

Como consecuencia de ese paradigma iusfilosófico, junto a la exigencia del principio de legalidad, la administración se presenta vinculada por el principio de prohibición de arbitrariedad, con la consecuente obligación de suministrar un justificativo de sus decisiones, en un plano similar al del poder judicial. Es decir, la exigencia de motivación del acto administrativo presenta el mismo fundamento que la exigencia de motivación de la sentencia judicial.

En efecto, en un Estado Democrático de Derecho, el poder administrativo es un poder obligado a dar cuenta de su efectivo servicio a la función para la que fue creado, a justificarse en su ejercicio y a justificar también su conformidad a la ley; todo ello en consonancia con la protección del individuo frente al poder de la autoridad. De tal modo, conforme Osvaldo H. Bezzi (2022)

Ha llegado la época en la que es dable considerar a la motivación como un principio fundamental del derecho público de un Estado de Derecho (p. 399).

En la medida en que la administración está obligada a justificar expresamente el ejercicio del poder público que traduce el acto, estará obligada a acompañar un discurso justificativo de la decisión (esto es, de la adopción de la misma y su contenido) siempre que, sin él, la decisión aparecería como arbitraria.

Para María Julia Richero (2025) la razón de ser la motivación la encontramos en nuestra forma de gobierno republicana (CN, art. 1), a partir de la cual se convierte en un componente sin duda trascendente para toda la actuación estatal.

En un mismo sentido, Gordillo (2003) considera que la motivación o explicitación de los fundamentos de todo acto administrativo ha sido en el pasado solo una exigencia jurídica, pero hoy es una exigencia política, ya que ahora

hay un deber jurídico y político, social y cultural, de *explicar* al ciudadano o habitante por qué se le impone una norma y hay que *convencerlo* con la explicitación [...] si no se le explica satisfactoriamente, faltará su consenso, que es base esencial del concepto democrático [...] del ejercicio del poder. (t. 1, II-14 y II-15)

Puede decirse entonces, que un acto de un poder público es arbitrario cuando, en ausencia de motivación, se presenta como acto que carece de un criterio de decisión atendible jurídicamente.

Desde esa óptica, el elemento de motivación funciona como medio para “democratizar” la administración, obligándola a dar cuenta de sus decisiones. Ello nos permite afirmar, desde el ámbito constitucional, que la garantía de la motivación, en cuanto contiene la exigencia de un discurso justificativo del acto de decisión, es el medio de un control sobre la no arbitrariedad del modo en que se ejercen las potestades derivadas de aquella (Fernando Pablo, 1993).

En palabras del profesor español García de Enterría (1991), lo que la prohibición de la arbitrariedad condena es, justamente

la falta de fundamento objetivo; la Constitución no admite que el poder público, en cualquiera de sus expresiones, se ejerza por la sola voluntad del agente o por su capricho simplemente. Exige que en cualquier decisión de un poder público se hagan presentes los valores superiores del ordenamiento jurídico [...] Si nuestro Estado es un Estado de Derecho, el Derecho y no el capricho del gobernador [...] debe dominar la totalidad de sus decisiones (p. 225)

Por lo tanto, consideramos que la motivación del acto administrativo resulta ser una exigencia política que busca la consolidación y subsistencia de las instituciones democráticas, toda vez que con ella se reconoce que el ejercicio del poder ha dejado de ser una prerrogativa exclusiva de los gobernantes para ser una misión ejercida en forma conjunta con los administrados.

Ello así por cuanto los principios republicanos imponen la obligación a la administración de dar cuenta de sus actos cumpliendo con los extremos exigidos legalmente para habilitar, por un lado, que éstos puedan ser impugnados por quienes vean afectados sus derechos y, por otro, que la justicia cuente con los datos indispensables para ejercer la revisión de su legitimidad y razonabilidad (Gordillo, 2004).

Por otra parte, en torno a proporcionar una definición más precisa, el maestro Marienhoff (1994) entiende que la motivación del acto administrativo consiste en

la exposición de los motivos que indujeron a la Administración Pública a la emisión del acto. [...] Motivación es la exposición o constancia de que el motivo existe o concurre en el caso concreto (T.II, p. 323)

De cualquier modo, motivar una decisión es justificarla, es decir, no simplemente fundamentarla de una manera impersonal o demostrativa, sino persuasiva. De ese modo, se deduce su esencial característica como “discurso justificativo de una decisión”, buscando reconocer la necesidad de convencer a un auditorio que pretende saber si esa decisión se ajusta a sus exigencias (Fernando Pablo, 1993).

Definida así en términos de justificación de una decisión concreta y aceptable para el ordenamiento jurídico, la motivación se convierte en un requisito sustancial de todo acto administrativo, a fin de que el interesado conozca las razones y los intereses a los que se sacrificaron elementos de su titularidad subjetiva fundamental.

Por su parte, Carlos Balbín (2015) entiende que la motivación es

la relación o correspondencia entre la causa, el objeto y, a su vez, entre el objeto y la finalidad. De modo que el Poder Ejecutivo debe explicar cuál es el vínculo entre las causas y el objeto y entre éste y la finalidad; y sólo en tal caso el acto está debidamente motivado en términos racionales y jurídicos. (p. 70)

Concretamente, la motivación busca justificar el acto administrativo, razonarlo en función de los hechos de los cuales se parte, así como efectuar una evaluación comparativa entre el fin perseguido o el interés a realizar y el medio elegido.

De tal suerte que

la motivación de la decisión marca la diferencia entre lo discrecional y lo arbitrario [...] si no hay motivación que la sostenga, el único apoyo de la decisión será la sola voluntad de quien la adopta, apoyo insuficiente [...] en un Estado de Derecho en el que no hay margen, en principio, para el poder puramente personal. Lo no motivado es ya por este solo hecho arbitrario (Fernández Rodríguez, 1991, pp. 106-107).

Como se advierte, según la doctrina jurídica (como para la jurisprudencia de los más altos tribunales nacional y bonaerense), la motivación no consiste en cualquier explicación: debe ser concreta y fundada, y contener una relación de las circunstancias de hecho y de derecho determinantes para la emanación del acto respectivo.

Sobre el asunto, cabe apuntar la acertada afirmación de Barraza (1998), en cuanto a que debe haber una explicación de los hechos y a continuación una explicación jurídica; ambas se requieren y complementan mutuamente. Es decir, que en ausencia de una de esas, el acto administrativo se ve afectado, tornándose ilegítimo.

Y sumamos a Estela Sacristán (2002), quien señala que las motivaciones genéricas, insuficientes, carentes de explicaciones o de expresión de la relación de la medida general y la individual implican - a primera vista - que la administración ni ha sido leal, franca ni pública. Ello implicaría que guardó para

sí las razones para el dictado del acto, sin explicarlas, manifestarlas o exteriorizarlas.

No resulta inadvertido en esta síntesis de doctrina, que los expertos consideran a la motivación como elemento “esencial” del acto administrativo, que no se limita a la exteriorización en el mismo de la existencia de la “causa”, sino también de la “finalidad”.<sup>7</sup>

Sin embargo, para el maestro Marienhoff (1994) la motivación es un elemento “formal” que consiste en la expresión o exposición de uno de los elementos esenciales del acto administrativo como es la causa.

Tal como se adelantó, también el elemento en cuestión ha merecido la atención de los altos tribunales. En efecto, la CSJN ha empleado una diversidad de expresiones para referirse al elemento motivación. Por ejemplo, ha aludido a la “expresión de la causa del acto que pone de manifiesto el derecho aplicable”<sup>8</sup> o a la “descripción detallada de los antecedentes del caso, sus circunstancias relevantes y las razones tomadas en cuenta para decidir”<sup>9</sup>, o a la “exposición de las razones en cuyo mérito se adoptó la decisión administrativa”<sup>10</sup>, o al “detallado orden de razones fácticas y normativas”<sup>11</sup>, o una “explicación”<sup>12</sup> o “fundamentación”<sup>13</sup> de lo decidido.

Por su parte, la SCBA pondera la “obligación de motivar el acto administrativo como modo de reconstrucción del iter lógico seguido por la autoridad para justificar una decisión”<sup>14</sup> como una exigencia inherente a la racionalidad de la decisión administrativa; o que la autoridad “debe expresar clara y circunstanciadamente las cuestiones centrales a decidir, poniendo de relieve los antecedentes y los motivos determinantes de la decisión emitida”<sup>15</sup>; o refiere a la motivación como “la fundamentación suficiente de la decisión que se

---

<sup>7</sup> v. Tawil (1993), Gordillo (2004), Comadira (2009) y Cassagne (2016).

<sup>8</sup> CSJN, Fallos 314: 1531 (voto del Dr. Levene con remisión a Fallos 203:353)

<sup>9</sup> CSJN, Fallos 316:729 (disidencia de los Dres. Cavagna Martínez y Barra).

<sup>10</sup> CSJN, Fallos 314:625 y 322:3066.

<sup>11</sup> CSJN, Fallos 320:1956.

<sup>12</sup> CSJN, Fallos 321:704.

<sup>13</sup> CSJN, Fallos 319:2981.

<sup>14</sup> SCBA, causa B. 56.994 “Bontempo”, s.01/10/2003 y más recientemente, causa B. 62.843, “Verdier”, s. 06/11/2019.

<sup>15</sup> SCBA, causa B. 63.225 “Castelli”, s. 13/06/2018.

adopte para justificar su dictado”<sup>16</sup>; o incluso ha considerado la ausencia de motivación del acto administrativo como la “aparejada por la distorsión, insuficiencia, inexistencia o mera apariencia del motivo determinante aducido en el acto resolutorio”<sup>17</sup>.

En otro orden de ideas, vale agregar que la motivación del acto administrativo cumple diferentes funciones. Desde el punto de vista interno, asegura la seriedad en la formación de la voluntad de la administración. Pero en el terreno formal, como exteriorización de los fundamentos de la decisión de la autoridad, es una garantía para el administrado, que podrá impugnar en su caso el acto administrativo con posibilidad de criticar las bases en las que se funda.

Al respecto, Marienhoff (1994) se manifiesta siempre a favor de una motivación para el acto administrativo por tres razones: a) la motivación permite establecer si el acto administrativo emitido es conforme con los antecedentes de hecho y de derecho que constituyen su causa jurídica o motivo; b) la motivación es de gran utilidad en todo lo relacionado a la interpretación del acto; c) la motivación permitiría un mejor control jurisdiccional sobre la exactitud de los motivos en cuyo mérito se dictó el acto.

Así, la exigencia de la motivación cumple una función adicional, de carácter extraprocesal, que consiste en hacer posible un control externo, general y difuso sobre el fundamento lógico, fáctico y valorativo de la decisión. A ello añade Taruffo (1979) que

tratándose de hacer posible un control externo del proceso [...] la motivación debe dirigirse a la generalidad de los ciudadanos, los cuales son los titulares primarios del control [...] El pueblo deja de ser el objeto pasivo de un poder para transformarse en sujeto activo de un control generalizado y difuso sobre la Administración de la Justicia (p. 32)

---

<sup>16</sup> SCBA, causa B. 62.241 “Zarlenga”, s. 27/12/2002 (voto del Dr. Soria).

<sup>17</sup> SCBA, causa B. 62.488 “Ubertalli”, s. 18/05/2016.

En tal sentido, debe tenerse en cuenta la vital conexión que existe entre la motivación y el derecho a la tutela judicial efectiva, como baluarte de la garantía constitucional-convencional del debido proceso adjetivo<sup>18</sup>.

De ese modo, el derecho a la tutela judicial efectiva comprende el derecho a obtener una resolución motivada -fundada-, por cuanto la relación sistemática entre ambos preceptos lleva a la conclusión de que el ciudadano, que tiene derecho a la sentencia, lo tiene también al requisito de que sea motivada.

Concretamente, dada la posición de autotutela que ocupa la administración, la carga de acudir al juez se traslada al particular, de modo que es esencial que el particular pueda conocer no solo el sentido de la decisión, sino también su fundamento, es decir, las razones alegadas por la aquella, que al incorporarse al texto del acto, permiten que el interesado enjuicie tanto la decisión (resultado de la actividad administrativa procedimental) como el criterio mismo mantenido por la autoridad administrativa en carácter de fundamento del acto.

Es decir, el ciudadano cuya esfera jurídica se viera afectada por un acto administrativo goza de una pretensión jurídicamente tutelada, fundada en los principios del Estado de Derecho: conocer los motivos y razonamientos sobre los cuales se basa dicho acto.

Sobre ello, Bezzi (2022) considera que el cumplimiento de la motivación permite -entre otras razones- que pueda realizarse un adecuado ejercicio del derecho de defensa y verificar si satisface el test de razonabilidad de la decisión, requisito ineludible para escudriñar si el obrar administrativo se ajusta al ordenamiento jurídico o si en forma embozada existe una actuación injustificada o caprichosa.

Regresando, cabe recordar que la SCBA ha sostenido en reiterados pronunciamientos que la motivación de los actos administrativos tiende a cumplir tres finalidades, a saber: que la administración, sometida al derecho en un régimen republicano dé cuenta de sus decisiones; que éstas puedan ser

---

<sup>18</sup> CN, arts. 18, 19 y 75 inc. 22, y CPBA, art. 15.

examinadas en su legitimidad por la justicia en caso de ser impugnadas y que el particular afectado pueda ejercer suficientemente su defensa<sup>19</sup>.

En rigor, cuando hablamos de la motivación corresponde entender que se está aludiendo a la “fundamentación”, es decir, como el necesario razonamiento lógico que une a los hechos del caso con la decisión que en él se adopta. Así, se traduce en la idea de un derecho del administrado en particular, y un interés legítimo de la comunidad en general de conocer las razones de la decisión, y en última instancia la potestad de los tribunales de ejercer su control.

En síntesis, la finalidad esencial de la motivación es la posibilitar un mejor control a los interesados de las razones por las que se limita su derecho y permitir, asimismo, la posterior fiscalización de la legitimidad del acto por los tribunales de justicia.

Y en contraposición, la falta de motivación privaría al interesado de elementos de juicio, restringiría la transparencia administrativa, tornando arbitraria la decisión administrativa. En consecuencia, la fundamentación debe servir para mostrar la finalidad del acto administrativo, es decir, el resultado que se espera lograr con el objeto de éste.

Con todo lo expuesto, podemos arribar a dos conclusiones. Por un lado, la motivación del acto administrativo tiene una verdadera “función democrática” ya que constituye un elemento político institucional fundamental de la administración en un Estado de Derecho, pues permite la realización del principio democrático del control difuso y público de las actuaciones de los poderes públicos por parte de la ciudadanía, como así también, un correcto acceso a la justicia afianzado mediante el debido control jurisdiccional del obrar administrativo.

Por otro lado, la motivación, como fundamentación del acto administrativo, se encuentra contenida en sus considerandos, y conforma una declaración de cuáles son sus motivos o presupuestos; o mejor aún, es la exposición y argumentación fáctica y jurídica con que la administración debe avalar la legitimidad y oportunidad de la decisión tomada.

---

<sup>19</sup> SCBA, causas B. 59.134, "Sacomani", s. 08/06/2005, B.61.897, "Valente", s. del 06/02/2008, B.63.367, "Cavaliere", s. 14/07/2010, entre otras.

### 3) Regulación normativa de la motivación y sus consecuencias

Corresponde ahora realizar un sucinto análisis de las normas que prevén la motivación como elemento de los actos administrativos y las consecuencias de su inobservancia, con base en un esquema comparativo entre los distintos regímenes normativos, en particular, nacional y bonaerense. Ese abordaje será complementado con la doctrina jurisprudencial de la CSJN y de la SCBA, sobre lo que hemos dado noticia anteriormente.

#### 3. a) **Ámbito nacional**

En el orden nacional, la LNPA estatuye a la motivación como requisito esencial del acto administrativo en los siguientes términos: *"Deberá ser motivado, expresándose en forma concreta las razones que inducen a emitir el acto, consignando, además, los recaudos indicados en el inc. b) del presente artículo"*<sup>20</sup>.

Acerca de qué debe entenderse por motivación ese texto legal prescribe un concepto amplio, conforme lo dicho, ya que comprende la exposición de las razones que han llevado al órgano a emitir el acto administrativo y, en especial, la expresión de los antecedentes de hecho y de derecho que preceden y justifican el dictado del mismo (Cassagne, 2016).

En otras palabras, la descripción de las circunstancias fácticas (hechos) no resulta suficiente para tener por cumplida la motivación. A ella hay que agregar la explicación jurídica (derecho), esto es, la fundamentación que logre ensamblar los hechos con el derecho aplicable al caso concreto.

Ambas explicaciones no son independientes, sino que se requieren mutuamente y se complementan: debe haber una explicación de hechos y una explicación jurídica.

Todo ello nos lleva a considerar la motivación como un elemento indispensable para valorar la legitimidad del acto administrativo, atento que su ausencia o insuficiencia acarrearía su invalidez.

---

<sup>20</sup> LNPA, art. 7°, inc. e), y que mantiene igual redacción con la reforma de la Ley 27.472 (LB).

Juan Carlos Cassagne (2016) opina que en general la doctrina niega que exista la obligación genérica de motivar todos los actos administrativos salvo que la respectiva exigencia surja de una norma expresa —o bien— de la naturaleza de ciertos actos. Agrega que entre los actos que requieren motivación suelen señalarse los siguientes: *i)* los actos que traducen un juicio; *ii)* los actos emitidos en ejercicio de facultades discrecionales; *iii)* la revocación de un acto cuyo dictado requirió a su vez de motivación; *iv)* los actos que limiten derechos subjetivos o intereses legítimos; *v)* los que impliquen la modificación de alguna práctica administrativa; *vi)* los que resuelvan recursos o se separen del criterio seguido en el expediente y aquellos actos que se aparten del dictamen del órgano consultivo; *vii)* el acto por cuyo mérito se rechace una aprobación o autorización; *viii)* en general, todos los actos que restringen la esfera jurídica de los particulares.

Lo cierto es que una interpretación literal del texto legal citado conduce a sostener la obligación de motivar todos los actos administrativos, regla a la que adhiere la mayoría de la doctrina de nuestros autores (Marienhoff, 1994; Escola, 1977; Cassagne, Tawil y Monti, 1998; Coviello, 2016, entre otros), con la única excepción de aquellos actos en que sea jurídica y prácticamente innecesario (Fiorini, 1968 y Bielsa, 2017).

El mismo alcance le atribuye Gordillo (2004) quien al detenerse en el estudio de la LNPA considera que ésta exige una adecuada motivación, por lo que su omisión ha de considerarse causal de nulidad. Ello así, dado que la fundamentación no es problema de forma, sino de fondo y que su presencia u omisión no se puede juzgar desde un punto de vista formal ya que hace al contenido del acto y a la razonabilidad de la decisión. Estas afirmaciones pueden sostenerse válidamente dado que tal inciso no se modificó con la reciente reforma de la LB.

De manera que la LNPA no hace distinción alguna: tanto los actos administrativos de alcance individual como los de alcance general y reglamentos, deben ser necesariamente motivados. Claro que, como ocurre con los actos verbales o los que son marcadamente reglados, la exigencia del recaudo se atenúa (de mínima) o no sería exigible (de máxima).

A su turno, la jurisprudencia resulta ser -sin mayores discrepancias- copiosa respecto a la ausencia o insuficiencia de motivación como extremo esencial del acto administrativo y que ello acarrea la existencia de un vicio invalidante.

En esa línea, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha sido, en principio, estricta sobre el contenido de la motivación, de manera que su exigencia “... no podría ser obviada, aun cuando –como ocurre en el caso– se invocase el ejercicio de atribuciones discrecionales, pues como lo ha sostenido el Tribunal, dicho ejercicio no exime al órgano administrativo de verificar los recaudos que para *todo* acto administrativo exige la ley 19.549; obliga a una observancia más estricta de la debida motivación... y no puede llevar a confundir la discrecionalidad en el actuar de la Administración con la irrazonabilidad de su proceder...”<sup>21</sup>

Anteriormente en la causa “Lema”<sup>22</sup> la Corte Suprema por mayoría se remitió al dictamen del Procurador General, quien recordó que el ejercicio de facultades discrecionales, no dispensa de “... observar un elemento esencial [del acto administrativo] como es la motivación suficiente, pues precisamente en este ámbito de la actividad administrativa donde la motivación se hace más necesaria (conf. Fallos: 314:625; 315:1361)...” Posteriormente, este argumento ha sido ratificado en el fallo “Schneiderman”<sup>23</sup>.

Con arreglo a lo expuesto, en ese último precedente afirmó que los vicios apuntados constituyen “... causa de nulidad del acto emitido con tales defectos (argumento de los arts. 7 y 14 de la Ley 19.549) (Fallos: 306:1138)...”<sup>24</sup>

Ahora bien, tal como lo advirtiera en párrafos anteriores<sup>25</sup>, la LB reformó la LNPA introduciendo considerables cambios en materia de procedimiento y acto administrativo, y en lo que interesa al presente análisis, particularmente respecto a sus elementos esenciales como a su régimen de validez.

---

<sup>21</sup> CSJN, Fallos 334:190 (2011)

<sup>22</sup> CSJN, Fallos 324:1860 (2001)

<sup>23</sup> CSJN, Fallos 331:735 (2008)

<sup>24</sup> Idem.

<sup>25</sup> v. supra pto. 2. a).

En su nueva redacción, el artículo 14 de la LNPA expresamente establece los supuestos en los que el acto administrativo será de nulidad absoluta e insanable; mientras que el artículo 15 impone que el acto será de nulidad relativa frente a irregularidades u omisiones no esenciales que no impiden la existencia y validez de los elementos del acto administrativo.

En ese punto llama poderosamente la atención que el nuevo artículo 14 omite contemplar el vicio en el elemento motivación como causal de nulidad absoluta. Según los autores Bezzi y Molla (2024), pareciera que la reforma ha procurado asignarle autonomía a los vicios de la voluntad, que, en líneas generales, se han localizado en los distintos requisitos que concurren en la formación del acto y, en cambio, no se le ha asignado autonomía como vicio a la motivación o fundamentación del acto administrativo, cuya falta o manifiesta insuficiencia constituye una irregularidad grave, por su relevancia fundamental otorgada de manera conteste por la jurisprudencia de los tribunales nacionales y provinciales, determinando los requisitos y presupuestos para una motivación sea considerada suficiente, como principio de Derecho Público de un Estado de Derecho.

Sobre esa cuestión, Marial y Veramendi (2024), en su comentario a las reformas de la mentada ley de reforma, advierten que si se considera a la motivación comprendida dentro de los elementos de forma (como lo hacía Marienhoff) un vicio en aquella podría provocar solamente una nulidad relativa, por lo que el acto administrativo sería subsanable.

Sin embargo, según el criterio de Lucía Obligado (2024) la motivación comprendida dentro del elemento forma no puede válidamente sostenerse a la luz de su innegable trascendencia como elemento del acto administrativo, para el debido resguardo del derecho de defensa. Enfáticamente la autora concluye afirmando que en tales condiciones

un vicio en un elemento tan importante como lo es la motivación no podría aparejar otra cosa que no fuera la nulidad absoluta del acto administrativo

Frente a ello, inicialmente podría tomarse como referencia - para resolver la encrucijada planteada por la LNPA en su nueva redacción en el apartado de los vicios de los actos administrativos - la doctrina legal que hasta ahora ha venido elaborando la CSJN. Al efecto se recuerda que el máximo Tribunal ha señalado que requerir la motivación explícita como recaudo de validez del acto administrativo no puede calificarse como un rigorismo formal, dado que se trata de una exigencia que por imperativo legal es establecida como condición elemental para la vigencia del principio de legalidad en la actuación de los órganos administrativos, presupuesto ineludible del Estado de Derecho y del sistema republicano de gobierno<sup>26</sup>.

Por lo tanto, la importancia del elemento motivación trasciende las disposiciones de la LNPA, al constituir parte esencial de la debida protección del derecho de defensa contemplado constitucionalmente<sup>27</sup> y reforzado por los compromisos internacionales asumidos.

En definitiva, hago propio el criterio de la autora Obligado (2024) en tanto asegura que la falta de mención de los vicios en elemento motivación por parte del nuevo artículo 14 de la LNPA debe interpretarse como una mera omisión y no como determinante de una nulidad relativa, por cuanto la importancia de la falta o insuficiencia de motivación conlleva necesariamente la nulidad absoluta del acto.

Recapitulando entonces, en general la doctrina argentina, coincide en concluir que la falta de motivación conlleva a la nulidad absoluta del acto administrativo (Dromi, 2001; Comadira, 2003; entre otros). Al respecto Gordillo (2004) entiende que

La omisión de explicar las razones de hecho y de derecho que fundamentan la decisión debería determinar, por regla, la nulidad del acto [...] la falta de fundamentación implica no solo vicio de forma sino también y principalmente, vicio de arbitrariedad, que como tal determina normalmente la nulidad del acto (t. 3, X-17)

---

<sup>26</sup> CSJN, Fallos 322:3066

<sup>27</sup> CN, art. 18 y ccdtes.

En un mismo hilo argumentativo, la autora Estela Sacristán (2002) sintetiza la cuestión aseverando que la motivación resultaría ser un recaudo esencial del acto administrativo, determinante para su validez.

Por lo tanto, la garantía de la fundamentación del acto no es una cuestión secundaria, prescindible o subsanable. Así como la sentencia no es tal si no está fundada en los hechos y en el derecho, la decisión administrativa inmotivada es arbitraria (abuso de poder) si no tiene la explicación que la coloca por debajo del derecho y no por encima de la ciudadanía.

Además, existe otro campo en el que la ausencia o defecto de la motivación da lugar a anulación del acto, pero ahora independientemente de que haya causado indefensión al interesado. Se trata de aquellos actos en los que la ausencia de motivación entraña arbitrariedad, porque es la motivación el único medio de establecer el fundamento del acto.

Sin embargo, podrían darse situaciones excepcionales que admitirían un apartamiento restrictivo de ese principio general, cuando la propia naturaleza del acto así lo impide (v. gr. la orden de paso de un agente de tránsito) (Cassagne, 1974).

Sin perjuicio de todo lo expuesto, cabe advertir que, a modo de excepción, suele admitirse que la motivación no surja del texto del acto, sino de sus antecedentes. Así, algunos juristas especializados toleran la procedencia de la motivación *in aliunde*, es decir aquella que se da por remisión a las constancias de las actuaciones administrativas, considerado como válido el procedimiento administrativo en la medida que esas constancias permitan conocer los fundamentos de la resolución que se adopta (Marienhoff, 1993; Botassi, 1994; Tawil y Monti, 1998; Gordillo, 2004; entre otros).

Mientras que, por el contrario, para Dromi (2001), la motivación debe ser concomitante al acto administrativo y sólo excepcionalmente cabe admitir un acto tardíamente motivado. En un mismo sentido, Bezzi (2022) también entiende que la motivación debe ser concomitante al dictado de la decisión en estos términos:

los motivos del acto administrativo deben estar expuestos en él en oportunidad de su emisión y no ser revelados sólo cuando su validez es judicialmente impugnada (p.416).

Por lo demás, tratándose de actos administrativos que afectan un derecho fundamental, considero la exigencia de motivación como un requisito esencial del propio contenido del acto, a fin de que se ofrezca desde el primer momento al interesado la posibilidad de recurrir en las mejores condiciones posibles y con pleno conocimiento de causa.

En otro orden, no puedo dejar de señalar que Ley de Ética Pública<sup>28</sup> impone al Poder Ejecutivo la obligación de motivar sus actos. Así, más allá de la poca relevancia que podría dársele en lo que se refiere a la motivación, lo cierto es que dicha carga se encuentra bajo los pliegues de la palabra “fundar”, pero con el mismo alcance que le da la LNPA. En efecto, en lo que aquí interesa, en la norma se lee:

Art. 2º.— Los sujetos comprendidos en esta ley se encuentran obligados a cumplir con los siguientes deberes y pautas de comportamiento ético: [...] e) Fundar sus actos y mostrar la mayor transparencia en las decisiones adoptadas sin restringir información, a menos que una norma o el interés público claramente lo exijan.

A partir de dicha norma, la motivación es evidente si se aprecia que, junto con la obligación de “fundar”, está la palabra “transparencia” (Coviello, 2016). Y, por si acaso, hay que aclarar que entre otros obligados se encuentra el Poder Ejecutivo que, en virtud del articulado de la ley, es uno de los sujetos alcanzados por ella.

Sumado a lo expuesto, debe recordarse que la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, adoptada en Nueva York el 31 de octubre de 2003<sup>29</sup>, bajo el epígrafe «información pública», declara que habida cuenta de la necesidad de combatir la corrupción, cada Estado Parte adoptará las medidas

---

<sup>28</sup> Ley 25.188, B.O. 01/11/1999.

<sup>29</sup> Aprobada por Ley 26.097, B.O. 09/06/2006.

que sean necesarias para aumentar la transparencia en su administración pública, incluso en lo relativo a su organización, funcionamiento y procesos de adopción de decisiones.

Con ello, no puede dejar de señalarse que una de las finalidades de la transparencia pública es justamente que la ciudadanía pueda conocer cómo se toman las decisiones que le afectan o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones.

Va de suyo que la transparencia en el funcionamiento de los órganos colegiados plantea la accesibilidad o confidencialidad de sus actuaciones típicas y de los documentos en los que éstas se hacen constar, como por ejemplo las convocatorias, deliberaciones, acuerdos y, sobre todo, las actas que dan forma al acto administrativo dictado.

Además de secundar ese criterio, por mi parte agrego que resultaría inadmisibles que la administración pública, al margen de cualquier previsión normativa, introduzca excepciones a los principios legales de publicidad y transparencia en el dictado de sus actos administrativos, incluso para aquellos emanados de un órgano colegiado.

### **3. b) Régimen de la Provincia de Buenos Aires**

Por su parte, en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires también ha merecido tratamiento la motivación como elemento del acto administrativo. En efecto, la LPABA expresamente reconoce que “*Todo acto administrativo final deberá ser motivado*”, pero a continuación circunscribe esa obligatoriedad para a los actos finales, solo cuando presenten específicas circunstancias, a saber: “...a) *Decida sobre derechos subjetivos; b) Resuelva recursos; c) Se separe del criterio seguidos en actuaciones precedentes o del dictamen de órganos consultivos...*”<sup>30</sup>.

De la simple lectura de esas expresiones se deduce que el legislador bonaerense ha previsto taxativamente los supuestos en los que debe motivarse el acto administrativo, no estableciendo la obligatoriedad de motivar todos los

---

<sup>30</sup> LPABA, art. 108.

actos administrativos ni los reglamentos, sino los “actos finales” y solo cuando se presenten diversas circunstancias. No obstante, vale agregar que tanto la doctrina especializada como la jurisprudencia se han volcado por una interpretación diferente del texto legal.

Por su parte la doctrina ha interpretado que la motivación es un requisito formal del acto administrativo, que impone la exteriorización de la voluntad del órgano como elemento de validez del mismo, y que los defectos sobre los motivos (error, fraude, etc.) no producen la nulidad de aquél, sino solamente su anulabilidad (Bezzi O., 1971).

En su análisis de la LPABA, Carlos Botassi (1994), al referirse a los vicios en la motivación, considera como restrictivo el régimen del decreto-ley porque inconvenientemente

limita la exigencia de la motivación a los actos administrativos de significativa trascendencia por decidir sobre derechos subjetivos, resolver recursos o separase de precedentes o dictámenes previos.  
(pp. 402)

Y luego el autor propicia que, más allá del texto normativo, por tratarse de un elemento constitutivo de los actos administrativos vinculado al derecho de defensa y al control de la gestión pública, la motivación debe considerarse irrestricta para todas las decisiones administrativas, con excepción de aquellos actos de mero trámite que se explican por sí mismos y cuya fundamentación sería sobreabundante.

En tanto desde la jurisprudencia, en torno al vicio en el elemento motivación del acto administrativo, la Suprema Corte bonaerense tiene dicho que “... la consecuencia jurídica que trae aparejada la distorsión o inexistencia del motivo determinante aducido ... es su nulidad (arts. 103, 108 y concs., dec. ley 7647/1970). Cuando el acto es infundado, malinterpreta, desvirtúa u omite los motivos determinantes comprobados o aducidos, procede, entonces, el control anulatorio de la actuación administrativa enjuiciada...”<sup>31</sup>.

---

<sup>31</sup> SCBA, causas B. 49.271, "Fernández", s. 29/09/1987; B. 50.218, "Pereyra", s. 28/02/1995; B. 53.483, "Gómez", s. 06/08/1996, B. 55.191, "Espilman", s. 16/12/1997, B. 62.308, "Clemeno", s. 03/12/2003, B. 63.367, "Cavaliere", s. 14/07/2010, entre muchas otras.

Más adelante en otro precedente, al cabo de enumerar el elemento motivación entre los requisitos esenciales del acto administrativo, la SCBA de manera unánime afirmó que “...La ausencia de motivación conlleva a la nulidad del acto...”<sup>32</sup>.

En definitiva, tanto la doctrina analizada como la jurisprudencia del supremo tribunal bonaerense se han mantenido incólumes respecto a la nulidad del acto administrativo, como una gravísima consecuencia frente a la presencia de un vicio que afecta el elemento motivación, más allá de la redacción de la normativa específica citada, conclusión a la que adherimos.

### **III.- LOS ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS COLEGIADOS:**

#### **1) Concepto y particularidades de su composición.**

Frente a la temática en análisis, será necesario – al menos de manera esquemática – describir la particular composición y constitución de los órganos colegiados. A tales fines, se traerán de la realidad administrativa actual los ejemplos más significativos de este tipo de órganos (Consejo de la Magistratura, Consejo Superior de la Universidad, entre otros).

Ante todo, y sin ánimo de polemizar, dado que todo intento de buscar certezas excedería los límites del presente estudio, cabe destacar que si bien algunos órganos colegiados tienen reconocimiento constitucional<sup>33</sup>, y otros han sido creados a nivel legislación<sup>34</sup>, lo cierto es que las legislaciones de procedimiento administrativo - tanto nacional como bonaerense<sup>35</sup> - no hacen expresa mención a este tipo de órgano administrativo a lo largo de sus

---

<sup>32</sup> SCBA, causa B.63.173, “Di Lorenzo”, s. 13/11/2013.

<sup>33</sup> En el orden nacional: Consejo de la Magistratura (art. 114 CN). En la Provincia de Buenos Aires: Junta Electoral (arts. 62, 63 y ccdtes. CPBA), Consejo de la Magistratura (art. 175 CPBA).

<sup>34</sup> En el orden nacional: Universidades Nacionales (Ley N° 24.521 y sus estatutos y/o reglamentos internos), Tribunal Fiscal de la Nación (Ley N° 15.265), Auditoría General de la Nación (Ley N° 24.156), entre otros. En la Provincia de Buenos Aires: Instituto de Obra Médico Asistencial (Ley N° 6982), Instituto de Previsión Social (Ley N° 8587), entre otros. Tampoco se desconoce la existencia de órganos colegiados en el orden municipal.

<sup>35</sup> Oportunamente en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires, se buscó regular la cuestión haciendo expresa mención que los actos provenientes de los órganos colegiados deberían consignar su fundamento (v. arts. 155 y 168 del Anteproyecto de reforma a la ley de procedimiento administrativo provincial presentado el 08/11/2019, en el marco del Decreto N° 661/2017).

articulados. No obstante, con la reciente reforma introducida por la ya referida LB, la nueva LPNA si menciona expresamente a éste tipo de órganos en el capítulo dedicado a la “Nulidad” en los siguientes términos:

ARTÍCULO 14.- El acto administrativo es de nulidad absoluta e insanable en los siguientes casos: a) Cuando la voluntad de la Administración resultare excluida por: [...] (v) Un grave defecto en la formación de la voluntad de un **órgano colegiado**. (el destacado me pertenece).

No está de más dejar aclarado que si bien con dicha expresión la nueva LNPA incorpora y reconoce legalmente la existencia de órganos administrativos pluripersonales, lo cierto es que en lo que hace a sus características particulares (composición, estructura, funciones, etc.) como asimismo la modalidad de sus decisiones, hay que seguir buscándolas en la regulación específica de cada órgano, su reglamentación interna y, eventualmente, del aporte de la doctrina de los autores especializados en la materia, y de la jurisprudencia de nuestros tribunales.

Desde otro punto de vista, conforme la consensuada «teoría del órgano»<sup>36</sup>, cabe tener presente que la organización administrativa se resuelve en órganos, es decir, que la persona jurídica pública (comúnmente llamada “administración”) actúa y exterioriza su voluntad de acuerdo al principio de competencia a través de sus órganos administrativos, que decide crear con base en su potestad de auto-organización.

En consecuencia, puede considerarse que los órganos administrativos son aquellas unidades a las que el ordenamiento jurídico reconoce la posibilidad de realizar eficazmente una actuación, comprometiendo a la persona jurídica en que se integran. En tal marco, la competencia orgánica se refiere al conjunto de potestades (atribuciones) reconocidas a cada uno de los órganos que conforman el mapa estructural de la administración Pública.

---

<sup>36</sup> Ampliar de MENDEZ, A. (1971) *La teoría del órgano* (Edición definitiva), Ed. Amalio M. Fernández, Montevideo, entre otros.

En general, suele definirse al órgano administrativo como la unidad básica diferenciada de la estructura organizativa que está integrada por un titular, con funciones específicas y medios materiales para su ejercicio (Jiménez Vacas, 2023). Estas unidades pueden ser unipersonales, siendo su titular un único sujeto, o colegiadas, si la titularidad se comparte por una pluralidad de personas físicas.

Ese simple dato, aunque no menos revelador, traduce un peculiar régimen jurídico: si en los órganos unipersonales la voluntad administrativa es aquella manifestada por su único titular, en los colegiados debe llevarse adelante un procedimiento cuya finalidad sea determinar la voluntad del órgano colegial. En consecuencia, surge que en el acto administrativo emanado de un órgano colegiado hay una única voluntad administrativa (la del órgano) que es diferente de la simple suma de voluntades individuales de las personas físicas (miembros del órgano) que han contribuido a su formación.

En nuestra doctrina, Marienhoff (1994) describe que la administración colegiada es aquella en la cual el ejercicio de la función se encuentra encomendada simultáneamente a varias personas físicas, que actúan entre sí en pie de igualdad. A reglón seguido el maestro enfatiza que se requieren, como mínimo, tres personas para constituir un órgano colegiado, y nos advierte la obviedad de esa exigencia: en caso de discordancia, el número impar tiende a que se establezca una mayoría y una minoría y, de ese modo, a facilitar su cómputo evitando un empate.

Por su parte, Dromi (2001) afirma que estamos en presencia de un órgano colegiado cuando el órgano-institución está integrado por más de una persona física, donde el principio regulador es la mayoría de las personas que constituyen el colegio. Y Bielsa (2017) los define como aquellos compuestos por una pluralidad de individuos que solo generan actos imputables a la administración cuando lo hacen por una manifestación de voluntad común.

Recientemente, María Julia Richero (2025) considera que un órgano colegiado es aquel que

tiene que estar conformado por al menos tres personas o más a las que se atribuyan funciones administrativas de decisión, propuesta,

asesoramiento, seguimiento o control y cuya creación sea constitucional o legal. (p. 436)

Y a continuación la autora destaca un rasgo emblemático de los órganos colegiados: sus decisiones se adoptan mediante la deliberación y el voto, donde cada miembro puede expresar su opinión, contribuyendo al resultado final.

Precisamente, sin perjuicio de estar constituidos por varios individuos en pie de igualdad, el aspecto por demás distintivo en los organismos colegiados resulta ser que la voluntad emana de un órgano único<sup>37</sup>.

Desde la doctrina española, González Navarro (1967) los definió como aquellos cuyo titular es un colegio, es decir, la suma de personas físicas cuyas distintas voluntades se fusionan en una voluntad superior que es la llamada voluntad colegial.

A su turno, Valero Torrijos (2002) los considera como aquella unidad administrativa con atribuciones específicas cuya titularidad corresponde a tres o más personas físicas, quienes han de concurrir simultáneamente en orden a la formación de la voluntad imputable al órgano en su conjunto más allá del mero criterio individual de cada uno de los miembros

Resulta lógico comprender que los órganos administrativos colegiados no están integrados por dos, sino por tres o más personas. Ello, de acuerdo a la máxima que reza «no hay colegio sin tres» cuya finalidad, según Jiménez Vacas (2023), es asegurar el correcto funcionamiento del órgano en torno a la toma de sus decisiones, evitándose de ese modo incurrir en irresolubles empates, si solo fueran dos miembros.

Para ese mismo autor español, los órganos colegiados son aquellos en que la titularidad queda confinada a un conjunto de personas físicas que concurren a la formación de la voluntad del órgano; y a reglón seguido describe que el modelo administrativo colegial responde a

---

<sup>37</sup> v. infra cap. III. 2)

una formación horizontal de los actos y a la concurrencia de voluntades, buscando la ponderación de puntos de vista entre los miembros del órgano administrativo (Jiménez Vacas, 2023, p. 120)

Concretamente debe tenerse en cuenta que la creación de un órgano colegiado para el ejercicio de determinada función administrativa presupone la intención de que sean varias las personas que se encarguen de ella, con la finalidad de que - con carácter previo a la toma de la decisión colectiva- se produzca un contraste entre los diferentes puntos de vista que cada uno de los miembros pudiera tener.

De acuerdo a Carbonell Porrás (1999) el elemento común a todo órgano colegiado es la *pluripersonalidad* en la composición de su titularidad, circunstancia que exige un procedimiento concreto para la determinación de la voluntad administrativa, que es donde radica la peculiaridad del órgano colegiado como, por lógica, del acto colegial. La característica fundamental de la colegialidad es que la decisión debe ser adoptada por varias personas.

La misma autora sostiene que de la plurisubjetividad en la titularidad del órgano deriva una estructura organizativa propia, una normativa concreta que ordena y regula su funcionamiento, y una colectividad, los miembros, cuya actividad se rige por las normas del colegio.

Desde lo estructural, el órgano colegiado es complejo en razón de que su organización y funcionamiento, que presuponen la existencia de diferentes sujetos, cada uno de ellos investido de concretas funciones cuyo concurso resulta necesario para la formación de la voluntad colegiada. Esa particular complejidad interna del órgano colegiado, responde a que las figuras subjetivas que se reconocen como sus integrantes, participan en la formación de la voluntad colegiada de manera conjunta y unitaria, y no sucesivamente.

En todo órgano colegiado existen presidente, secretario y miembros y, en algunos, además vicepresidencia, vicesecretaría, agrupaciones de miembros, portavoces, entre otros. Esas unidades individuales participan de determinadas relaciones que tienen naturaleza jurídica diferente, según se reconozcan por las

normas propias del órgano, por las de la organización en la que se integra dicho órgano o por el ordenamiento jurídico general<sup>38</sup>.

Sin embargo, desde un plano general, cabe afirmar que el órgano colegiado tiene individualidad en la organización administrativa, mientras que los miembros que lo componen sólo tienen individualidad hacia el interior del colegio. De ello se sigue que existan normas propias que regulan las relaciones internas entre los distintos sujetos que lo componen y, en general, son irrelevantes fuera del órgano colegiado, ya que externamente actúan unitaria y conjuntamente como un solo órgano administrativo.

## **2) Peculiaridades en la formación de la voluntad colegial**

En lo que respecta a la formación de la voluntad, a raíz de su compleja composición, los órganos colegiados se caracterizan por desarrollar un procedimiento específico y, por ende, diferenciado del procedimiento de cualquier órgano unipersonal.

En los órganos pluripersonales puede hablarse de una fusión de voluntades en una unidad jurídica (Méndez, 1971). En efecto, su voluntad administrativa sería el resultado obtenido de la suma de coincidencia de varias voluntades individuales a las que el ordenamiento jurídico reconoce los efectos propios de los actos administrativos de manera ficticia e instrumental.

Sin embargo, el fenómeno de la imputación jurídica es justamente la ficción que permite trasladar a la persona jurídica lo realizado por quienes la componen, como lo justifica la doctrina del órgano<sup>39</sup>. Ello, dado que la imputación no depende de la naturaleza unipersonal o colegiada del órgano administrativo sino de la atribución legal de la capacidad para comprometer la voluntad de la

---

<sup>38</sup> Ampliar de RÍOS, J. E. (2022) *Los órganos administrativos. Cuestiones generales, relaciones interorgánicas, órganos colegiados, abstención y recusación*, en Revista Aragonesa de Administración Pública, XXII, Zaragoza, pp. 179-211.

<sup>39</sup> v. esp. doctrina CSJN, Fallos: 306:2030, “Vadell”, s. 18/12/1984. La principal consecuencia que se desprende de ese hito fundamental en la jurisprudencia de la Corte Suprema Nacional consistió en el desplazamiento de la culpa como factor de atribución, y bastando con acreditar el funcionamiento defectuoso o irregular del servicio para que se configure el factor objetivo que permita atribuir la responsabilidad al Estado. Esta línea interpretativa fue posteriormente perfeccionada en diversos precedentes a través de la recepción jurisprudencial de los restantes presupuestos que condicionan la responsabilidad estatal.

administración en la que se integra. La determinación de la voluntad del órgano es previa y anterior a la imputación.

En ese sentido, la voluntad colegiada no puede identificarse con una simple suma de voluntades individuales coincidentes, ya que las trasciende y supera configurando una distinta, la voluntad del órgano administrativo. Pues, la idea de unidad volitiva como expresión jurídica del órgano es diferente de las voluntades individuales que se mantienen separadas físicamente (Méndez, 1971).

Va de suyo entonces que una vez formada la voluntad individual y contrastada con la de los otros integrantes, mediante la oportuna votación, se forma la voluntad común originadora del acto simple del órgano colegial.

En todo ello coincide nuestra doctrina, que interpreta que la voluntad de las personas que integran el órgano constituye la voluntad del órgano (Marienhoff, 1994; Dromi, 2001; Richero, 2025), a lo que se ha agregado que la voluntad de cada miembro tomada en forma individual carece de relevancia jurídica, salvo cuando se trata de analizar la responsabilidad de aquellas (Bielsa, 2017).

De acuerdo a esa lógica, no posee relevancia el criterio individual de cada uno de los miembros que componen el órgano colegiado, salvo para conformar la decisión mayoritaria, por ello, una vez alcanzada la mayoría, la opinión individual de cada miembro se integra de forma definitiva en aquella decisión mayoritaria, sin que quepa su posterior disgregación.

En otras palabras, la voluntad del órgano colegiado es imputable al órgano y no a alguno o algunos de sus integrantes a los que el ordenamiento jurídico solo les encomienda participar en esa voluntad (conf. doctrina CSJN, "Vadell"<sup>40</sup>). En concreto, el acto colegiado es el acto del órgano, que es diferente de las voluntades individuales de sus miembros y que se independiza de ellas (Jiménez Vacas, 2023).

Desde luego, que el procedimiento colegial en sentido estricto está destinado a la adecuada formación de la voluntad colegiada, lo que significa que

---

<sup>40</sup> v. nota anterior.

es siempre un procedimiento dentro de otro, con independencia de la naturaleza y efectos, externos o internos, del acto colegial.

La plurisubjetividad de su integración implica además que el órgano colegiado necesita de un conjunto de normas mínimas que articulen su funcionamiento para que los miembros se reúnan, conozcan los asuntos sobre los que deben pronunciarse y efectivamente se pronuncien, adoptando colectivamente la correspondiente decisión. Es decir:

Estas reglas mínimas son comunes a cualquier órgano colegiado [...] porque derivan de la titularidad compartida del órgano. Todo órgano colegiado se rige por unos principios comunes que persiguen que el órgano forme adecuadamente su voluntad, y que constituyen el procedimiento colegial (Carbonell Porrás, 1999, p. 70).

En lo que se refiere al régimen de funcionamiento de los órganos colegiados, abarca cuestiones de su convocatoria, constitución y adopción de los acuerdos, todo ello conforme lo disponga su reglamento interno.

Es preciso aclarar que ello no conlleva rigurosamente un procedimiento idéntico para todo tipo de órgano colegiado, pues el mayor o menor rigor en los requisitos formales y materiales depende de la naturaleza, características y funciones de cada órgano colegial.

No obstante, la doctrina se ha esforzado por enumerar y describir las diferentes reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados, como requisitos de todo procedimiento administrativo colegiado cuyo incumplimiento provocaría la desnaturalización de la voluntad colegial.

Sobre este punto, Méndez (1971) puntualiza que el procedimiento de formación de la voluntad colegial comprende tres aspectos: uno *técnico* (deliberación y votación); otro *administrativo* (convocatoria, citación, instalación) y un tercero, el *jurídico* (prueba de cumplimiento de las normas procesales y sustantivas, y formulación del acto final).

En nuestro país, Dromi (2001) especifica que las reglas que deberían cumplirse son: la convocatoria (efectuada por el presidente, indicando fecha, hora, lugar y los puntos del orden del día); el orden del día; el quórum

(constitución del órgano con la mayoría absoluta de sus miembros); las decisiones son adoptada por mayoría absoluta de los miembros presentes; ninguna decisión podrá ser adoptada por el órgano colegiado sin haber sometido la cuestión a deliberación de sus miembros; los miembros pueden hacer constar en el acta su voto contrario al acuerdo adoptado y sus motivos.

A mayor abundamiento, resulta interesante transcribir la síntesis efectuada a esas reglas por el propio autor:

Las decisiones del órgano colegiado, deben tomarse en sesión ordinaria o extraordinaria convocada en forma, con el quórum y la mayoría que determine la ley, transcribiendo el acuerdo en el libro de actas. La adopción, formación, integración y declaración de voluntad debe sujetarse a las formalidades reglamentarias, respetando los principios de sesión, quórum y deliberación (Dromi, 2001, p. 214).

Sobre el tópico, Gordillo (2004) sostiene que son requisitos de la formación válida de todo órgano colegiado que haya una sesión (reunión formal), un quórum (número legal para que pueda considerarse reunido) y una deliberación (oportunidad de los miembros para hablar).

Mientras que, por su parte, Richero (2025) observa que, frente a la disparidad de regulaciones normativas de cada órgano concreto, una teoría general sólo puede hacer alusión a los trámites esenciales. En esa lógica, la autora infiere que deben cumplirse ciertos recaudos formales mínimos para que las decisiones de los órganos colegiados sean válidas, tales como la convocatoria previa, la fijación del orden del día con anticipación, la reunión del quórum de asistencia, el tratamiento exclusivo de los temas fijados en el orden del día y, por último, la reunión del quórum de votación.

De manera similar, Jiménez Vacas (2023) apunta cuáles son las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados, como requisitos de todo procedimiento colegiado cuyo incumplimiento provocaría la desnaturalización de la voluntad colegial. A tales efectos, el autor recuerda un dictamen del Consejo de Estado (supremo órgano consultivo del gobierno) y algunas sentencias del Tribunal Superior (STS) ambos de España, por los cuales

se han enumerado como reglas esenciales en la formación de la voluntad colegial:

- a) las de la convocatoria de los componentes del órgano colegiado;
- b) las que determinan la composición del órgano colegiado; c) la que determinan cómo ha de establecerse el orden del día; d) las que establecen la formación del quórum de asistencia y votación;
- e) las que refieren a la deliberación de los integrantes y su votación (pp. 126).

Sintéticamente, para el autor español, el procedimiento destinado a la toma de decisión de un órgano colegiado comprende la debida citación de los miembros, la efectiva celebración de la sesión y los mecanismos que aseguran la adecuada formación de la voluntad colegiada, además de las reglas institucionales esenciales de ordenación del desarrollo de la sesión, especialmente las derivadas del principio de unidad del acto (Jiménez Vacas, 2023).

En un sentido concordante, la jurisprudencia de la CSJN ha mencionado como requisitos formales del procedimiento de elaboración de la voluntad de los órganos colegiados a la sesión, el orden del día, el quórum de asistencia y la pertinente votación. Concretamente ha dicho que "... Los órganos colegiados adoptan decisiones por mayoría, previa deliberación y votación, en la forma que establezcan las normas correspondientes..."<sup>41</sup>.

Ahora bien, del conjunto de requisitos propios de todo procedimiento de formación de la voluntad colegial, surgen dos que merecen especial atención: la *deliberación* y la *votación*, que examinaremos a continuación.

En cuanto a la *deliberación*, esto es, el debate, la discusión, o el intercambio de ideas, se destaca como la razón de ser de la colegialidad, y que por ello es condición de validez de cualquier órgano colegiado (Gordillo, 2004). Su naturaleza es a la vez psicológica y técnica, regulada por el derecho. Fruto de la reflexión, los titulares expresan sus opiniones, y por reflexión también se identifican para pasar a la siguiente etapa, la votación (Méndez, 1971).

---

<sup>41</sup> CSJN, Fallos 327:4943, "Caiella", s. 16/11/2004

Por su parte, la *votación* representa el momento en que las voluntades individuales de los integrantes concretan la voluntad orgánica. Más aún, desde el punto de vista interno, con ella queda formulado el acto colegial, que adoptará luego su forma jurídica definitiva. De lo que se infiere que la deliberación ha logrado identificar los puntos de vista emergentes de cada reflexión para obtener la unidad volitiva del órgano (Méndez, 1971).

Lo cierto es que por ser esenciales esas reglas para la formación de la voluntad administrativa colegial, su violación derivaría en la nulidad del acto colegial. En otras palabras, los vicios específicos de los actos colegiales son decisivos para la formación de la voluntad, ya sea: alterando su significado (el resultado de la votación con violación de la mayoría exigida para lograr el acuerdo) o impidiendo que esa voluntad logre expresarse en las condiciones exigidas para su funcionamiento (ausencia de convocatoria o falta de constancia del asunto en el orden del día) (Carbonell Porrás, 1999).

En este punto, y tal como lo señalara en párrafos anteriores, a través de la reforma introducida por la ley 27.742 a la LNPA, el legislador adicionó nuevas causales de nulidad absoluta del acto administrativo, y específicamente ha previsto como grave el defecto en la formación de la voluntad de los órganos colegiados<sup>42</sup>.

Tales defectos, según Cassagne (2025), podrían ser la falta de quórum o de sesión. Y advierte que antes de la reforma, al no estar previstos expresamente los vicios en la formación de la voluntad de los órganos colegiados, se los encuadraba en las irregularidades procedimentales dentro de la genérica causal de violación de las formas esenciales (art. 14, inc. b). Sin embargo, con la nueva redacción del art. 14, inc. a) este tipo de defectos constituyen una causal específica de nulidad absoluta incluida dentro de los vicios de la voluntad.

Por cierto, sin perjuicio de los términos expresados en la nueva regulación nacional, indudablemente su interpretación requerirá el concurso de la doctrina especializada y de los tribunales para desentrañar los interrogantes que pudieran producirse en la aplicación del nuevo ordenamiento jurídico.

---

<sup>42</sup> v. LNPA, art. 14, inc. a) apart. (v), según Ley N° 27.742 (LB).

A modo de conclusión, por la propia naturaleza de los órganos de composición colectiva, puede inferirse que la *deliberación* y la *votación* constituyen las etapas preferenciales dentro del conjunto de reglas esenciales del procedimiento de formación de la voluntad colegiada.

En definitiva, la voluntad del órgano colegiado se obtiene integrando la voluntad de sus miembros, mediante el proceso de *votación*, en la que cada uno manifiesta su opinión y/o parecer individual, considerándose «voluntad administrativa del órgano» la opción mayoritaria (Méndez, 1971; Jiménez Vacas, 2023, entre otros).

### **3) Características de los actos administrativos dictados por órganos colegiados.**

Habiendo quedado expuestas las principales características que hacen a los órganos colegiados, como también lo que respecta a la especificidad en la formación de su voluntad, en el presente apartado describiremos los aspectos diferenciados que presentan los actos administrativos que emanan de aquellos. En particular, se examinarán sus componentes más relevantes en comparación con los actos dictados por órganos unipersonales de la administración.

En relación a la naturaleza jurídica del acto colegial, Marienhoff (1994) opina que los actos colegiales son actos simples y no complejos, dado que emanan de una sola voluntad, formada a través de las personas físicas que integran el colegio u órgano<sup>43</sup>. A renglón seguido, el autor aclara que la naturaleza de la decisión del órgano colegiado constituye un acto administrativo, a cuyas reglas queda sometido.

Desde la doctrina española, Carbonell Porrás (1999) sostiene que la naturaleza simple del acto no se altera por la complejidad interna del órgano o del procedimiento implicado en su dictado. Así explica que a su juicio:

los actos de órganos colegiados son actos simples porque emanan de un único órgano administrativo y hay una única voluntad administrativa [...] Lo que no puede confundirse es la naturaleza

---

<sup>43</sup> En idéntico sentido, Méndez A. (1971), pp. 231-232.

simple del acto, en cuanto emana de un único órgano administrativo [...] en todo órgano colegiado hay que diferenciar la pluralidad en el interior y la unidad en el exterior (p. 212).

Con ello la autora interpreta que debe diferenciarse claramente la estructura orgánica compleja interna del órgano y la naturaleza simple de sus actos. Y afirma que el acto colegial es aquel acto del órgano que difiere de las voluntades individuales de cada uno de los miembros que lo componen y que se independiza de ellas, incluso de las que coinciden con la mayoría.

Por otra parte, de acuerdo a lo analizado en el punto anterior<sup>44</sup>, no puede obviarse que la fase fundamental del procedimiento administrativo en torno a la formación de la voluntad colegial es verbal y, en consecuencia, la forma del acto administrativo dictado por el órgano colegial es oral. Justamente, la oralidad se vislumbra en el desarrollo de la sesión, en la cual los integrantes del órgano colegiado deliberan y votan adoptando el acto administrativo colegial.

Ello significa que lo aquí es la regla, allí es una excepción: los actos administrativos dictados por órganos unipersonales poseen en su gran mayoría la forma escrita, mientras que los emanados de órganos colegiados son de forma oral.

En este punto, coincidimos con la mayoría de la doctrina para la cual la naturaleza del acto colegial es oral y que, si bien la escritura es la regla jurídica para todos los actos administrativos, lo cierto es que las legislaciones expresamente autorizan la posibilidad de la oralidad precisamente cuando la naturaleza o circunstancias lo ameritan<sup>45</sup>.

De cualquier modo, se desprende que será admisible el acto administrativo verbal sólo a condición de que exista constancia y pueda demostrarse que ha existido; de ahí entonces la necesidad de su documentación, aunque no sea más que para poder justificar su existencia a efectos recursivos (García-Trevijano Fos, 1986).

---

<sup>44</sup> v. cap. III, pto. 2).

<sup>45</sup> LNPA, art. 8º, que mantiene igual redacción con la reforma de la Ley 27.472 (LB) y LPABA, art. 104.

Tanto Carbonell Porrás (1999) como más recientemente Jiménez Vacas (2023), aseguran que el acto colegial es oral y la circunstancia de su recepción en el acta - instrumento público - es un elemento de prueba.

En nuestra doctrina, Marienhoff (1994) advirtió que, en el ámbito de los órganos administrativos colegiados debe levantarse o labrarse un acta de lo tratado en la asamblea o reunión, cuya observancia constituye así un requisito formal.

Con acierto, Jiménez Vacas (2023) afirma que a diferencia de los actos administrativos dictados por el titular de un órgano unipersonal cuya voluntad administrativa unipersonal, normalmente, queda recogida –en sus términos exactos- en el soporte escrito, que él mismo suscribe con su firma, el carácter colectivo de la titularidad de los órganos colegiados condiciona que el proceso de formación de voluntad administrativa ofrezca ciertas peculiaridades hasta su culminación, siendo necesario, entonces, que uno de sus integrantes – presentes-, el secretario, resuma los principales extremos del mismo según su propio criterio y, posteriormente, se someta la versión así obtenida a la aprobación del conjunto de los miembros que asistieron a la reunión.

De ello se deduce, según los autores españoles citados, que el acta no es el acto colegial, que es válido desde su adopción, mientras que el acta es un documento solemne y formal con efectos probatorios. Más aún, ambos advierten que podría darse la circunstancia de que no quedara constancia de un determinado acto colegial, pero ello no podría significar que no exista o sea inválido, sino que habría que probar que hubo voluntad colegial (Carbonell Porrás, 1999 y Jiménez Vacas, 2023).

La finalidad del acta es dejar constancia de lo sucedido en cada una de las sesiones del órgano colegial, a modo de memoria histórica. Así, el orden del día, el acta y otros documentos incorporados al expediente de la sesión permiten acreditar cuáles han sido los datos objetivos de lo que efectivamente ocurrió en la sesión.

Es decir, los actos administrativos dictados por órganos colegiados son válidos aun cuando no quede constancia escrita de su dictado. Y en todo caso el inconveniente sería probar la adopción del acto colegial.

En tal devenir, la exigencia del libro de actas constituye una consecuencia de la necesidad de que los acuerdos de los órganos colegiados sean documentados por escrito, contribuyendo así a la publicidad del contenido de las sesiones y favoreciendo el control de legalidad de la decisión colegial.

Sumado a ello, Carbonell Porrás (1999) afirma que debe diferenciarse la impugnación del acto colegial de la impugnación del acta. El acto colegial se impugna por los interesados para controlar su legalidad, formal y material, mientras que el acta es un elemento de prueba de la regularidad del procedimiento colegial y de la motivación de dicho acto colegial. En su opinión, sólo cuando se impugna el acto colegial se puede discutir la veracidad del acta.

Por consiguiente, según la autora española, si bien el acta es la documentación escrita de lo sucedido en la sesión, no es susceptible de impugnación pues, solo pueden ser objetados los actos colegiales y no los documentos en que ellos se reflejan (Carbonell Porrás, 1999).

Retomando, la finalidad probatoria del acta de la sesión predetermina su contenido necesario, y revela adecuadamente lo ya decidido con anterioridad. Así, el acta debe plasmar las circunstancias objetivas de lugar y tiempo de celebración de la sesión a efectos de comprobar su coincidencia con lo que se comunicó a los miembros en la correspondiente convocatoria.

El contenido necesario del acta comprende también la individualización de los miembros presentes, ya que permite comprobar: si asistieron los suficientes para que pueda celebrarse válidamente la sesión, si reúnen las cualidades personales exigidas cuando rige un quórum subjetivo, si intervienen sujetos que no son miembros, si alguno actúa en carácter de suplente del titular, si se cumple el deber de asistencia, entre otras cuestiones.

Además, el acta debe necesariamente recoger los distintos actos colegiales y los aspectos fundamentales de la deliberación y votación, que sin duda es la parte más conflictiva. En el acta entonces se incluyen los puntos esenciales de la deliberación (el debate) esto es, las opiniones relevantes de los diferentes miembros, pero no es una transcripción literal de lo sucedido en la sesión (Carbonell Porrás, 1999)

Coincidimos con ello, en tanto que por un impedimento material y en beneficio del dinamismo del procedimiento administrativo, el acta de la reunión no podría recoger, como contenido mínimo necesario, las discusiones y deliberaciones íntegras ni las opiniones manifestadas por cada uno de los miembros, pero si necesita detenerse en los puntos principales de esas deliberaciones, así como el contenido de los acuerdos adoptados, asegurando así la tutela administrativa efectiva<sup>46</sup>y judicial<sup>47</sup>.

Va de suyo que los miembros del órgano podrían solicitar que figure en el acta el sentido de su voto o su abstención, o disidencia, o incluso podrían formular voto particular que debería incorporarse al texto del acuerdo aprobado.

Ahora bien, una vez que el secretario elabora el acta, la misma será puesta en conocimiento de los miembros del órgano colegiado, a los efectos de que estos la ratifiquen, es decir, muestren su conformidad, o eventualmente reparos frente a lo que el secretario ha recogido. Por lo general, es en la siguiente sesión donde será sometida a consideración para su aprobación por la mayoría exigida. Si recibe la conformidad de la mayoría necesaria, el acta de la sesión será notificada a los interesados, con el consecuente despliegue de sus efectos jurídicos.

Lo cual significa que la posterior ratificación del acta labrada que realizan los integrantes del cuerpo (bajo la mayoría exigida al efecto), consiste en una mera declaración de conocimiento que no puede contener elementos valorativos ni declaraciones de juicio, ya que exclusivamente se limita a confirmar que lo registrado por el secretario actuante en el acta sea verdad.

Dicho de otro modo, la ulterior ratificación del acta tiene como propósito que el órgano colegiado tome conocimiento de que la misma refleja el acto colegial dictado, sin mayores efectos que el mero control de coincidencia entre lo constatado y lo acontecido en la sesión.

Para finalizar al menos este tramo del trabajo, podemos deducir que, por tratarse de un acto verbal, el acto colegial necesita ser instrumentado mediante un acta de la sesión labrada por el secretario del órgano; y que entonces, es a

---

<sup>46</sup> LNPA, art.1 bis a), incorporado por Ley 27.472 (LB).

<sup>47</sup> CN, art. 18 y CPBA, art. 15.

partir de la confección ese acta que recoge el acto administrativo colegial que nace la posibilidad de su pertinente publicidad (notificación)<sup>48</sup> así como su consiguiente ejecutoriedad o impugnabilidad.

Hasta aquí se ha compartido lo que entendemos serían los rasgos más destacados que involucra el dictado de un acto administrativo por parte de un órgano colegiado, con particular énfasis en la formación de la voluntad colegial y la especificidad de su forma.

#### **IV.- LA MOTIVACIÓN EN LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DICTADOS POR ÓRGANOS COLEGIADOS.**

Habiendo delimitado de manera separada los conceptos de motivación como elemento esencial del acto administrativo, por un lado, y de órgano colegiado, así como las características de sus actos administrativos, por otro, debemos ahora entrar en el punto neurálgico del presente trabajo final integrador, donde se abordarán los aspectos particulares que presenta *la motivación en los actos administrativos emanados de órganos colegiados*, en especial su grado de exigibilidad, así como sus alcances y consecuencias.

En el transcurso del proceso de investigación fueron surgiendo ciertos interrogantes que me han resultado tanto útiles como interesantes- por igual- y que a continuación comparto algunos, a los fines de lograr, al menos desde lo metodológico, una mejor comprensión del tratamiento de la cuestión.

##### **1) ¿Todos los actos administrativos deben ser motivados? ¿Qué ocurre con los que dictan los órganos colegiados?**

En primer término, a la luz de las normas descriptas con anterioridad, como la doctrina y jurisprudencia ya referidas, no caben dudas que cuando se

---

<sup>48</sup> No se desconocer la posibilidad de que la persona interesada pudiera anoticiarse del dictado del acto colegial antes de su efectiva notificación, circunstancia que adelantaría la generación de sus efectos jurídicos o, incluso, su impugnabilidad, en especial, cuando causa gravamen.

trata de un órgano administrativo colegiado, el deber de motivar sería el mismo que para los órganos unipersonales.

Veamos aquí que tienen dicho al respecto tanto la jurisprudencia como la doctrina de los autores especializados, acerca de la exigencia del recaudo *motivación* respecto a actos administrativos emanados de órganos colegiados.

De manera arbitraria, si se nos permite, comenzamos por citar como primer antecedente relevante un caso – al que remite la mayoría de la doctrina- en el cual un tribunal nacional del fuero civil y comercial de segunda instancia debió evaluar la legitimidad de actos administrativos dictados por el Directorio de la Comisión Municipal de la Vivienda, que claramente resultaba ser un órgano colegiado, cuyas actas no solo afectaban derechos subjetivos, sino que, además, en ellas no se había dejado constancia de las razones por las cuales se tomaron las decisiones.

En lo sustancial el fallo proclamó que “... no por tratarse de un cuerpo colegiado debe presumirse la existencia de una causa razonable, surgida del debate previo a la decisión. El carácter pluripersonal de un órgano no permite prescindir de requisitos expresamente determinados por la ley tendiente a proteger los intereses individuales...”<sup>49</sup>

Más adelante, otro tribunal de también de segunda instancia - en este caso, federal- debió resolver una acción de amparo mediante la cual la accionante no había sido incluida en la lista para ser candidato a ocupar el cargo de juez de cámara civil, y dicha lista se había obtenido en base a un “consenso” entre los integrantes del Consejo de la Magistratura del Poder Judicial de la Nación.

En lo que aquí nos interesa, sin perjuicio de que la sentencia anuló la decisión del órgano colegiado, la doctrina del tribunal quedó expresada en los siguientes términos: “... los juicios emitidos por el Consejo de la Magistratura, al implicar tal margen de apreciación discrecional, pueden rotularse como tolerables o admisibles –es decir, una aserción justificada- [...] cuando a ellos se arriba *en el marco del debate propio de un órgano colegiado y representativo*, y dentro de las opciones posibles y válidas admitidas por el ordenamiento. Mas

---

<sup>49</sup> CNCiv. y Com., sala V “Rosas c. Comisión Municipal de la Vivienda”, J.A., 1987-I, p. 257.

ello no quita que, dada la naturaleza republicana de dicho alto órgano, se den razones o motivos que justifiquen sus decisiones..."<sup>50</sup> (la cursiva me pertenece).

Similar andarivel fue utilizado posteriormente por la Corte Suprema de Justicia de la Nación -integrada al efecto con dos conjueces- para resolver el caso "Piaggi" en el cual se pretendía impugnar un concurso para cubrir cargos docentes universitarios.

Si bien no se desconoce que allí se cuestionaba un dictamen (emitido por una comisión examinadora o jurado) que en nuestro ordenamiento jurídico no reviste el carácter de acto administrativo, lo cierto es que resultó por demás interesante la exégesis desarrollada por la CSJN, en torno a la obligación de fundamentar la decisión de un órgano colegiado, toda vez que el Consejo Directivo de la Facultad de Derecho de la UBA, hizo propio el dictamen, convirtiéndolo en la motivación de su decisión resolutive del concurso docente.

Al respecto, nuestro Máximo Tribunal interpretó que el jurado había omitido la aplicación de las normas reglamentarias que exigen el examen minucioso de los antecedentes y aptitudes de los aspirantes, así como "...la obligatoriedad de fundar el dictamen, debiendo contener la valoración detallada de los antecedentes y títulos, publicaciones, trabajos científicos y profesionales, entrevista personal, prueba de oposición, así como el orden de mérito para los cargos objeto del concurso..."<sup>51</sup>.

Con esas palabras, la Corte Suprema consagró la importancia del requisito consistente en la exposición de factores y variables que se tomaron en cuenta para discernir acerca de los antecedentes y méritos de los postulantes, y que debe ser cumplido en el dictamen de evaluación emanado de un órgano pluripersonal (en el caso, un jurado de concurso).

Así, conforme ese pronunciamiento, un jurado que tiene la tarea de evaluar a los candidatos a cubrir vacantes en disputa, debe dar explicaciones de los criterios que utilizó para calificar sus antecedentes, méritos y desempeño de cada postulante.

---

<sup>50</sup> CNCCont. Adm. Fed., sala I "Mattera", s. 20/11/2003, EDA, 2003-329.

<sup>51</sup> CSJN, Fallos 327:2683, s. 29/06/2004.

Incluso la propia doctrina se arriesgó a afirmar que, a partir de ese fallo, la labor de un jurado –asimilada a un órgano administrativo colegiado- ya no es más una actividad discrecional, amparada por la barrera impenetrable de su naturaleza académica y, por lo tanto, insusceptible de control judicial. Es decir, ello no implicó que los jueces avanzaran sobre la valoración académica que es de estricta incumbencia del jurado; en suma, se trató de demarcar una línea de separación entre lo esencialmente académico (incontrolable para la justicia) y lo reglamentario (susceptible de control judicial)<sup>52</sup>.

Desde el ámbito doctrinal, en lo que respecta específicamente al procedimiento de selección de magistrados o jueces por el Consejo de la Magistratura, Comadira (2003) sostiene que

La motivación de todos los actos involucrados asume, por ende, un papel decisivo, porque ella no solo cumple el órgano estatal con la obligación republicana de dar debida cuenta de sus decisiones, sino que, además, encuentra el ciudadano la explicación razonada de la valoración que lo afecta (p.34).

Incluso dicho autor lleva al extremo - en mi humilde juicio- ese deber de fundar al considerar que la motivación no puede estar ausente ni en la terna, ni en el acto que remite el pliego, ni tampoco en la decisión que implica el acuerdo del Senado.

A su vez, Gordillo (2004) y Thea (2007) están de acuerdo en precisar que el voto de los integrantes del órgano colegial no necesita ser fundado, pero sí el acto administrativo que dicte el cuerpo. De esa afirmación se desprende entonces que el voto individualizado de cada uno de los miembros que conforman el órgano por sí mismo carece de trascendencia puesto que lo relevante es la voluntad única de la mayoría de sus miembros. O lo que es lo mismo decir que no serían relevantes las opiniones individuales emitidas por los miembros durante la discusión y deliberación del órgano colegiado.

---

<sup>52</sup> Loñ, F., comentario al fallo, LA LEY 2004-E,711.

Más recientemente, Richero (2025) ha asegurado que la particular conformación estructural del órgano no debería justificar la omisión de fundar sus decisiones.

En la misma línea argumental, desde la doctrina extranjera, Fernando Pablo (1993) enfáticamente expresa que el principio de prohibición de la arbitrariedad obliga a justificar los actos de todos los poderes públicos, y que a su vez ello conlleva la exigencia de una justificación expresa, de un discurso expresamente destinado a tal fin: la motivación.

En consecuencia, respondiendo a los interrogantes que dieron comienzo al apartado, el recaudo de la motivación es exigible incluso respecto de los actos administrativos emanados de órganos colegiados.

## **2) ¿Cómo se motivan los actos administrativos emanados de órganos colegiados? ¿Qué tipo de modulación diferente presenta la motivación de los actos administrativos dictados por órganos colegiados?**

Habiendo afirmado entonces como regla la obligatoriedad de la motivación para todos los actos administrativos, debemos tener en cuenta que la peculiar conformación de un órgano colegiado, trae aparejada una especial forma de adoptar sus decisiones y, por ende, el modo de fundamentarlas.

Efectivamente, de acuerdo a lo expuesto en el capítulo anterior<sup>53</sup>, sabemos que los órganos colegiados funcionan mediante sesiones, que son las reuniones formales en las que sus integrantes mediante la deliberación y la votación adoptan la voluntad administrativa única colegial.

Dicho mecanismo supone la confrontación de las opiniones individuales de los integrantes del órgano colegiado, con el principal propósito de enriquecer la decisión administrativa con una pluralidad de puntos de vista, «alteridad» que precisa de un debate conjunto sobre los asuntos de la competencia del órgano colegiado (Jiménez Vacas, 2023).

Es decir, si se indaga sobre la modalidad en la toma de decisiones de un órgano de composición pluripersonal, normalmente la misma florece de un

---

<sup>53</sup> v. supra cap. III 2)

debate previo; más aún, concretamente en esta clase de órganos las decisiones -previa deliberación- se votan, (en palabras claras: se levanta la mano o se utiliza algún mecanismo similar que permita identificar el voto de cada miembro).

Y por lo general, como ya lo expusimos también anteriormente<sup>54</sup>, ese debate se vuelca en un acta, donde se supone que deben constar las opiniones de todos los participantes, la votación y el resultado.

De ello se infiere que de no efectuarse la transcripción fehaciente en el acta, de los aspectos relativos al número de asistentes a la sesión, al orden del día, a las circunstancias típicas de lugar y tiempo en que se celebró, al contenido de los acuerdos y a la justificación de la opinión oral, de cada uno de los miembros a través de los puntos principales de las deliberaciones, ninguna persona ajena al órgano podría conocer, con seguridad, los pormenores concretos de la decisión colegial adoptada, dificultando en consecuencia por de pronto toda actividad probatoria que, en su caso, deba realizarse si algún interesado pretendiera la impugnación vía recurso administrativo, o incluso la revisión judicial del acuerdo.

De acuerdo a esa lógica, podría afirmarse que el acta que labra el secretario del órgano contribuye a la publicidad del contenido de la sesión y favorece el control de legalidad (formal y material), autenticidad e integridad de la actuación administrativa del órgano colegiado. Al respecto, Carbonell Porrás (1999) dice que

El contenido mínimo y necesario del acta comprende la motivación de los actos colegiales. La motivación de los actos colegiales es del órgano en su conjunto y no de cada uno de los miembros, y no es diferente, ni en la forma ni en el fondo, de la de los actos emanados de órganos unipersonales (p. 228).

Y a continuación la autora española agrega diciendo que nada impediría que se motive el acto colegial con la aceptación de informes realizados por otros órganos administrativos (ej.: dictamen jurídico del órgano de asesoramiento).

---

<sup>54</sup> v. supra cap. III.3)

Dicho de otro modo, el contenido mínimo y necesario de las actas de sesiones del órgano colegiado revestiría carácter de fundamentación suficiente, abasteciendo el requisito legal de motivación para que el acto administrativo sea jurídicamente válido.

En la doctrina local, es contraria la postura de Richero (2025), para quien el contenido mínimo y necesario del acta no comprende la motivación del órgano colegial, en virtud de la ineludible carga de valoración que debe ser expresada y pública, a fin de poder constatar que la selección no haya sido animada por razones de discriminación política, racial, religiosa, sexual, etc., en el supuesto de que el órgano colegiado no motivara su decisión.

Esa posición sería aceptable en la medida que se entienda que la autora argentina interpreta como contenido mínimo del acta solo a las cuestiones de forma (lugar, fecha, miembros presentes, orden del día, entre otras) y la transcripción de la decisión administrativa, sin dar cuenta de los razonamientos que justifican su adopción.

Mientras que para Gordillo (2004) el voto de cada uno de los miembros no necesita ser fundado, pero sí el acto que el cuerpo dicte, y agrega el autor que nadie podría privar a cada miembro de dejar constancia escrita en el libro de actas de su voto y los fundamentos, o del porqué de su abstención en el caso. Y Coviello (2016) aporta un claro ejemplo: si por caso en el acta respectiva se vuelcan las opiniones, fundadas, de cada miembro que vota no cabe duda que, si llevan directamente a la decisión, ha de tenerse por cumplida la motivación.

A ello podría agregarse que tal proceder no implicaría que, tomando por caso un concurso o procedimiento de selección, cada integrante del órgano colegiado deba dejar asentado expresamente en el acta la fundamentación de su voto, a favor o en contra de cada postulante, dado que podría llegarse a una proliferación de explicaciones que, llegado el caso, dificultarían en grado sumo el procedimiento.

No obstante, la afirmación de que el acta de sesión del órgano colegiado revestiría como motivación suficiente, encuentra respaldo en la jurisprudencia del máximo Tribunal nacional que ha destacado incluso como un práctica frecuente en la motivación de los actos colegiales la aceptación de informes o

dictámenes, criterio que fuera sostenido por la CSJN en el caso “Piaggi”<sup>55</sup> y reiterado posteriormente en los casos “Caiella”<sup>56</sup> y “González Lima”<sup>57</sup>.

A priori, cabe advertir que de la jurisprudencia de la CSJN que analizaré a continuación (en los cuales se debatían procedimientos de selección para cargos docentes universitarios y magistrados judiciales) puede extraerse una conclusión en lo que hace al tratamiento de la cuestión de la legitimidad del acto administrativo, pero condicionado dicho examen al órgano colegiado que lo dicte.

Concretamente me refiero a la autonomía universitaria, que incluso antes de la reforma constitucional de 1994<sup>58</sup>, la CSJN ha sabido respetar evitando inmiscuirse en cuestiones netamente académicas toda vez que entiende que éstas no pueden ser objeto de control judicial<sup>59</sup>. En rigor, no son muchos los casos en los que ese tribunal se ha permitido ingresar a considerar actos emanados de los diferentes órganos directivos de facultades (Consejos Académicos y/o Directivos) o de universidades (Consejos Superiores), y que más allá de lo excepcional en el tratamiento de la cuestión, por regla su doctrina legal ha consistido en convalidar esas decisiones.

Sin embargo, distinta ha sido la suerte de las decisiones dictadas por el Consejo de la Magistratura, que también adquirió jerarquía constitucional a partir de 1994<sup>60</sup>. Efectivamente, se observará más adelante que en casos vinculados con la selección de magistrados y funcionarios judiciales, el poder judicial nacional, no ha tenido reparo en entrar a analizar la legitimidad de los actos dictados por aquel

Dicho eso, en el primero de los precedentes jurisprudenciales citados (“Caiella”) se había cuestionado, precisamente por falta de motivación, la legitimidad de una resolución de un concurso docente por parte del Consejo Académico de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNLP.

Allí, la CSJN reprodujo los razonamientos vertidos en el dictamen de la Procuración General, quien alegó que los actos impugnados fueron dictados por

---

<sup>55</sup> CSJN, Fallos 327:2683, s. 29/06/2004

<sup>56</sup> CSJN, Fallos 327:4943, s. 16/11/2004.

<sup>57</sup> CSJN, Fallos 329:4577, s. 31/10/2006.

<sup>58</sup> CN, art. 75 inciso 19) párr. 3°.

<sup>59</sup> Sin perjuicio del criterio del ya referido fallo “González Lima” (CSJN, Fallos 329:4577, s. 31/10/2006)

<sup>60</sup> CN, art. 114, y CPBA, art. 175.

órganos colegiados destacando enfáticamente que su "... particular modalidad de funcionamiento impide la utilización de fórmulas rígidas para expresar las razones y antecedentes determinantes de la emisión del acto, o su equiparación a la forma de los actos que dictan los órganos unipersonales..."<sup>61</sup>

Y para que no quedaran dudas acerca de ese entendimiento, agregó que los órganos colegiados adoptan decisiones por mayoría, previa deliberación y votación, bajo la forma legal respectiva. Y que, por lo general, los acuerdos verbales de las autoridades se hacen constar en un acta labrada por secretario.

Luego, la Corte Suprema concluyó que "... esas constancias que se realizan por escrito resultan suficientes para cumplir con el requisito de motivación..." y en especial ponderó que en el caso se había producido "... un extenso debate que incluyó diversas cuestiones relativas al procedimiento de selección de docentes, durante el cual cada consejero tuvo oportunidad de expresar y fundar la postura asumida..."<sup>62</sup>

En el segundo de los precedentes señalados, la Corte Suprema también hizo suyo el dictamen del Procurador Fiscal subrogante, quien entendió que las deliberaciones que quedan asentadas en las versiones taquigráficas de cada reunión del Consejo Académico de una Facultad resultarían suficientes para cumplir con el requisito de motivación.<sup>63</sup>

Para arribar a esa conclusión, en el fallo se consideró que en el ámbito de las facultades discrecionales de la administración es donde el requisito de motivación se hace más necesario y que no existen formas rígidas para el cumplimiento de su exigencia explícita, "... la cual debe adecuarse, en cuanto a la modalidad de su configuración, a la índole particular de cada acto administrativo (Fallos: 324: 1860)..."<sup>64</sup>

Luego recordó que la peculiar conformación del órgano conlleva aparejada una especial forma de adoptar sus decisiones y, por lo tanto, una particular manera de fundarlas. Asimismo, manifestó que cualquier cuerpo colegiado exterioriza su voluntad mediante decisiones adoptadas en un ámbito

---

<sup>61</sup> CSJN, Fallos 327:4943, s. 16/11/2004.

<sup>62</sup> Idem.

<sup>63</sup> CSJN, Fallos 329:4577, s. 31/10/2006.

<sup>64</sup> Idem.

deliberativo y mediante votos individuales de sus miembros en el momento preciso de la deliberación.

Por ello existen recaudos formales mínimos que deben cumplirse para que las decisiones de los órganos colegiados sean válidas. Así, la convocatoria previa, la fijación del orden del día con anticipación, la reunión del quórum de asistencia, el tratamiento exclusivo de los temas fijados en la orden del día, y la reunión del quórum de votación.

En esa lógica, el Máximo Tribunal entendió que en el caso concreto esos requisitos formales del procedimiento de elaboración de la voluntad de los órganos colegiados se encontraban cumplidos, la sesión fue convocada previamente, el orden del día se fijó y se reunió el quórum de asistencia y votación. Y aquí la revelación, por lo pronto controvertida, del fallo: "...Cada consejero fundó, en la medida de su postura, la votación que creyó conveniente y ahí reside su libertad de opinión y votación como en la de todo órgano donde las decisiones se toman por mayorías..."<sup>65</sup>

En resumen, conforme las controvertidas expresiones utilizadas en ambas sentencias, podría entenderse que la CSJN interpreta que la especial conformación de un órgano colegiado conlleva una forma de adoptar la decisión también especial, para la cual resultan importantes los debates o discusiones producidos en las diferentes sesiones, así como las votaciones individuales de cada miembro, cierto, claro que todo ello haya sido asentado en versión taquigráfica de cada reunión mediante las respectivas actas.

Frente a ello, hago propias las palabras de Thea (2007), y me permito disentir con el criterio adoptado por el Máximo Tribunal en los referidos fallos.

En primer lugar, la singular estructura orgánica del órgano emisor del acto administrativo, no lo puede dispensar del cumplimiento del requisito de fundamentación de sus decisiones, con el mero cumplimiento de los mínimos recaudos de forma. En contrario, el contenido mínimo y necesario de las actas de sesión mediante las cuales emiten sus actos administrativos los órganos colegiados, comprende su fundamentación, que no puede ser diferente - ni en el fondo ni en la forma - de aquellos dictados por órganos unipersonales.

---

<sup>65</sup> Idem.

Una vez más, no está de más reiterar que la motivación de los actos colegiales es del órgano en su conjunto y no de cada uno de los miembros que lo integran (Carbonell Porrás, 1999). Por lo general, en el acta se incluyen los puntos esenciales de la deliberación, no siendo una transcripción literal de lo sucedido en la sesión.

En apoyo a ello, cabe recordar lo manifestado en el precedente jurisprudencial de la Suprema Corte bonaerense mediante el cual se pretendía la nulidad de una la cesantía de un agente municipal, en función de reputarse no abastecida la adecuada motivación (de fundamentación integrativa con dictámenes previos), donde se expuso que "... No obsta a la solución que aquí se propicia, el criterio sentado por la CSJN in re "Caiella"... porque ... desde que, aun cuando el acto administrativo objeto de esta contienda ha reproducido -si bien parcialmente- el dictamen de un órgano colegiado (Junta de Calificación y Disciplina), no existen en el caso de autos constancias escritas de las deliberaciones llevadas a cabo previo al tiempo de su emisión, en las que se hubieran plasmado las razones determinantes del pronunciamiento..."<sup>66</sup> Por lo que la SCBA entendió que no puede considerarse que haya mediado suficientemente motivación ni siquiera a la luz del criterio emergente del fallo federal citado.

En segundo lugar, no podemos perder de vista que la validez formal de un acto colegial depende del resultado de la votación. Esto es, su eficacia depende de que se alcance la mayoría legalmente exigida, lo que quedaría suficientemente probado si el acta refleja el resultado de la votación (votos a favor, votos en contra, abstenciones, empate, etc.).

Eventualmente el acta podría recoger el sentido del voto de cada miembro si así fuera solicitado expresamente, a excepción que resulte sea jurídicamente trascendente.

En consecuencia, no compartimos los argumentos de nuestro Máximo Tribunal nacional en relación a que las especiales características que presentan los órganos colegiados permitirían que el mero cumplimiento de los requisitos

---

<sup>66</sup> SCBA, causa B-61.665 "Savarro", s. 05/03/2008, Dr. Soria (según su voto).

formales del procedimiento de elaboración de su voluntad sea fundamentación suficiente de los actos administrativos que dicten.

Ello así, porque entendemos que el acta no es el acto administrativo colegial. En rigor, por la naturaleza deliberativa en la que se produce, el acto colegial resulta ser esencialmente “oral”, y sólo gracias a su transcripción en el acta de la sesión se deduce que lo que en origen fue verbal, luego deviene formalmente en un escrito, con los recortes y/o síntesis que la propia transcripción pudiera suponer.

Conforme lo expuesto, la innata oralidad del acto colegial acarrea su indispensable reproducción en el acta respectiva, momento a partir del cual aquél “se da a conocer al mundo”, asegurando la tutela administrativa y judicial, como efectiva garantía de los principios republicanos.

Similar ha sido la postura de la Suprema Corte de Justicia bonaerense, que parece haber entronizado su interpretación acerca del tema objeto del presente trabajo final integrador mediante la primera sentencia dictada en la originaria causa “Zarlenga”<sup>67</sup>.

En lo que hace a los hechos controvertidos, el debate de la causa se centró en la legitimidad de un acto emanado del Consejo de la Magistratura provincial, órgano de composición colegiada que tiene a su cargo la selección de postulantes para jueces e integrantes del ministerio público (con excepción de los jueces de la Suprema Corte, Procurador y Subprocurador General) y elevar las pertinentes ternas vinculantes al Poder Ejecutivo<sup>68</sup>.

Concretamente, mediante una acción de amparo el actor cuestionó la legitimidad esa decisión -por entender que no se encontraba adecuadamente motivada- en el marco de un procedimiento concursal para cubrir la vacante a cargos del Ministerio Público, (Agente Fiscal y Agente Fiscal Adjunto del Departamento Judicial de Mar del Plata).

Respecto al insigne precedente primero me permito subrayar algunas cuestiones notables. La primera, no puede desconocerse que lo que hace a la trascendencia de su doctrina jurisprudencial reposa en el voto mayoritario de

---

<sup>67</sup> SCBA, causa B-62.241, “Zarlenga”, s. 27/12/2002.

<sup>68</sup> CPBA, artículo 175.

“conjueces”, esto es, la mayoría se conformó con el voto de magistrados que fueron nombrados *ad hoc* para resolver en la causa. No obstante, con posterioridad la propia SCBA ha continuado sosteniendo la doctrina. La segunda cuestión, a mi criterio, que los argumentos más trascendentes y destacados del fallo son los expuestos en el voto concurrente del juez Soria (que tuvo la adhesión del voto del juez Negri). La tercera cuestión es que en relación a la doctrina del caso “Zarlenga” dos son las causas (de similares pretensiones) que en un plazo de veinte años aproximadamente han arrojado varias sentencias de la SCBA<sup>69</sup>.

En la primera de las sentencias, en lo que respecta a la mayoría (según voto del juez Domínguez) lo más destacado surge de la siguiente transcripción: “... La motivación del acto administrativo tiene por objeto exteriorizar el íter psicológico que ha inducido al titular del órgano a emanar el acto, de forma tal que haga posible conocer los momentos fundamentales del razonamiento. Para poder apreciar en qué medida un acto es conforme al fin que para él quiere el ordenamiento jurídico, es necesaria una fundamentación precisa y clara, que exprese las razones específicas que en el caso particular inducen a la Administración a la emanación de un determinado acto...”

Con esas palabras concluyentes, el voto mayoritario precisó que, si bien se habían observado los requisitos formales exigibles en el procedimiento de elaboración de la voluntad del órgano, no se plasmaba el contenido de la deliberación, lo que a la postre condujo a su descalificación y la anulación de la resolución.

En lo que respecta al voto concurrente del juez Soria, cabe señalar que después de desarrollar argumentos convincentes en torno a que el Consejo de la Magistratura (órgano colegiado) se encuentra obligado a motivar los dictámenes por los cuales concluye su evaluación sobre los postulantes a cargos en el Poder Judicial, el magistrado formuló un clave interrogante: “... si la sola referencia a la mayoría de votos alcanzada y la indicación de los nombres de los

---

<sup>69</sup> SCBA, causa B-62.241, “Zarlenga”, sentencia de fondo del 27/12/2002 y sentencia en etapa de ejecución del 29/12/2009; y causa A.73.919, “Zarlenga”, sentencia del 25/03/2022.

postulantes seleccionados, consignada en el acta que refleja el acuerdo pertinente...”<sup>70</sup> cumpliría o no con el requisito de adecuada motivación.

Procurando dar una respuesta a ese planteo, el citado juez con apoyo en que la Constitución bonaerense confía al órgano referido la delicada labor de selección de los candidatos a magistrados, requiriendo que ella sea el producto de una “evaluación objetiva”, consideró que “el dictamen del Consejo de la Magistratura, por el cual se decide la conformación de las ternas vinculantes que eleva al Poder Ejecutivo, no puede ser reputado un acto libre de motivación.”<sup>71</sup>

Es propicio destacar los postulados delineados de manera categórica en el voto en análisis, y que bien podrían ser transpolados a cualquier procedimiento administrativo de selección de personal a través de un órgano colegiado (entiéndase por caso, un jurado, una comisión evaluadora, un consejo o una junta de calificación, etc.), a saber: *i*) por su contenido esencial, la confección y aprobación de la terna expresa el resultado de la evaluación realizada por el Consejo; *ii*) se nutre de una ponderación y valoración de los méritos acreditados por los postulantes, con la objetividad e imparcialidad, *iii*) genera efectos jurídicos directos entre los concursantes, y en consecuencia, y por todo ello, *iv*) constituye un acto administrativo que finaliza la evaluación (etapa inicial del procedimiento de selección) independientemente de que sea denominado “dictamen”<sup>72</sup>.

Claro está que la señalada condición atribuida al acto en cuestión, torna aplicable la regla que impone al órgano que lo expide el deber de motivar su determinación; es decir, el Consejo de la Magistratura está obligado a motivar el dictamen del cual resulta la terna de postulantes como resultado de su evaluación.

Más aún, en el caso, se trató de una evaluación, concepto que según el voto analizado ha supuesto dar cuenta de un proceso intelectual y valorativo que justifica lo decidido o propuesto. En consecuencia, cabe concluir que semejante determinación debe encontrarse fundada.

---

<sup>70</sup> SCBA, causa B 62.241, s. 27/12/2002, voto Dr. Soria, consid. II, pto. 1)

<sup>71</sup> Idem., consid. II, pto. 3) y 4)

<sup>72</sup> Idem, consid. II, pto. 4.a)

Por otra parte, y en un sentido que coincide con el criterio que adoptamos, el juez Soria advierte que la peculiar estructura orgánica de la autoridad emisora del acto no sirve como fundamento sólido para enervar el cumplimiento del requisito de motivación, al punto que lo minimice en términos absolutos.

Sino más bien todo lo contrario, esto es, que "... el recaudo de suficiente motivación debe adecuarse, en cuanto a la modalidad de su configuración, a la índole particular de cada acto administrativo (CSJN, Fallos 324: 1860)..."<sup>73</sup>

Enfáticamente expresa que "...ese tipo de estructura administrativa nada posee que afecte la obligatoriedad de fundar sus decisiones. Tal estructura pluripersonal, su forma de deliberación y la formación de voluntad por votación y mayorías, inciden en expresión de sus actos, aun cuando no conllevan, como obligada consecuencia, la dispensa del cumplimiento de los elementos de validez de su actuar. Sobre todo... [cuando de ello]... puede seguirse la existencia o inexistencia de una evaluación objetiva de los antecedentes y calidades comprobadas por los postulantes<sup>74</sup>.

En el caso particular, el citado magistrado entendió que el órgano de selección interviniente, al que la Constitución ha confiado una misión técnica, por toda justificación sólo dio cuenta del número de sesión, los nombres de los postulantes y los que efectivamente fueron seleccionados para incluirlos en las ternas, junto con la mención de la suficiencia de la mayoría de votos lograda, así como de los pasos procedimentales dados. En rigor, no se expresó el sentido de la deliberación, ni reflejó las voces discrepantes, como tampoco los motivos que pudieran haberse dado en la sesión.

Es necesario señalar que, con posterioridad en la misma causa, durante el trámite de ejecución de sentencia, la SCBA tuvo una nueva oportunidad para contrastar los lineamientos esbozados en su primer pronunciamiento (27/12/2002), frente al nuevo acto administrativo dictado por el Consejo de la

---

<sup>73</sup> reiterado en SCBA, causas B.61.880, "Mango", s. 30/11/2011; B.63.173, "Di Lorenzo", s. 13/11/2013; entre otras.

<sup>74</sup> SCBA, causa B 62.241, "Zarlenga", s. 27/12/2002, voto Dr. Soria, consid. II, pto. 4.d)

Magistratura en cumplimiento de aquel, cuya pretendida anulación alcanzó una vez más - vía recurso extraordinario- la instancia revisora del supremo tribunal.

Así, al dictarse nueva sentencia ante la denuncia realizada por el actor por supuesto incumplimiento de la anterior manda judicial, la SCBA entendió que "... de las constancias acompañadas por el Consejo de la Magistratura, obrantes a fs. 281/298, se advierte que ese órgano estableció, al empezar, una regla para la toma de decisión (evaluar los antecedentes presentados en su momento), luego se declararon los valores buscados (solvencia moral, idoneidad, etc.) y se enumeraron los individuos que mejor los representaban [...] las razones, así exhibidas, muestran acabadamente cuál fue el proceso inferencial (el derrotero lógico) seguido para dar adecuada motivación a la decisión; y ello es suficiente, a su vez, para tener por cumplido con lo dispuesto por esta Corte en la sentencia de fecha 27-XII-2002..."<sup>75</sup>.

Desde lo personal, destaco la contundencia de las expresiones de la SCBA y que infiero se ajustan de manera adecuada a los alcances que debería tener toda motivación suficiente como elemento esencial de cada uno de los actos administrativos emanados de órganos colegiados.

Cabe agregar que la Suprema Corte bonaerense refrendó nuevamente la doctrina acuñada en la sentencia de mérito de la causa "Zarlenga", en dos casos relativos a decisiones emanadas de entidades colegiadas, sin perjuicio de tratarse de órganos que no ejercen función administrativa: el primero del Jurado de Enjuiciamiento<sup>76</sup>, y, el segundo de la Junta Electoral de la Provincia<sup>77</sup>.

Y más aún, acerca de la trascendencia del referido fallo "Zarlenga", justamente ha sido la propia SCBA quien la ha sintetizado con estas palabras:

La sentencia dictada con fecha 27 de diciembre de 2002 sentó un criterio inequívoco, según el cual la motivación de las ternas vinculantes emanadas del Consejo de la Magistratura es obligatoria<sup>78</sup>

---

<sup>75</sup> SCBA, causa B-61.241, "Zarlenga", s. 29/12/2009.

<sup>76</sup> SCBA, causa P-100.862, "S.R.J.", s. 10/07/2013.

<sup>77</sup> SCBA, causa Q-72.700, "Marcó", s. 06/08/2013.

<sup>78</sup> SCBA, causa A-73.919, "Zarlenga", s. 25/03/2022.

A propósito, en ese nuevo fallo homónimo recientemente el juez Soria tuvo oportunidad de reeditar -veinte años después- los argumentos que esgrimió en su voto en el “primer” caso “Zarlenga” (SCBA, causa B-62.241) con algunas específicas ampliaciones que lucen interesantes respecto del objeto de estudio del presente trabajo final integrador.

En su voto de la sentencia del año 2022, el citado magistrado sostuvo que “... es indispensable que el Consejo de la Magistratura cumpla su cometido (la preselección de candidatos y su inclusión en la terna vinculante) con transparencia republicana, dando razón de sus actos y en términos incuestionablemente técnicos. Su obrar debe ser garantía de una correcta ponderación de los méritos y las condiciones de idoneidad demostrados por los postulantes en los procedimientos de selección. La Constitución le confía esa delicada labor, al mismo tiempo que impone una evaluación objetiva, respeto a la igualdad de trato entre los concursantes y adecuada publicidad. Por consiguiente, el denominado dictamen del Consejo de la Magistratura no puede estar exento de motivación...”<sup>79</sup>

Con ello refuerza su primigenio razonamiento conforme el cual, no puede dudarse que la confección y aprobación de la terna debería ser el reflejo o resultado de la apuntada evaluación a cargo del órgano colegiado, el cual se nutre de un análisis imparcial y objetivo de los méritos acreditados por los postulantes, finaliza aquella evaluación, por lo que sus motivos determinantes deben salir a la luz.

Más adelante, el Juez Soria agrega que deben “... exponerse en concreto los motivos inspiradores de la decisión adoptada a la luz de [...] los elementos de juicio determinantes de los méritos acreditados por cada concursante, de acuerdo con los criterios objetivos predeterminados de evaluación [...] que deben regir un procedimiento de selección de cargos ...”<sup>80</sup> Y asegura que en todo concurso de antecedentes y oposición, el órgano pluripersonal se halla

---

<sup>79</sup> Idem, consid., V.3.a) voto Dr. Soria.

<sup>80</sup> Idem, consid., V.3.c) voto Dr. Soria.

obligado a exponer o dar a conocer el detalle explicativo de la valoración efectuada en el procedimiento de selección de los postulantes<sup>81</sup>.

Sin perjuicio del acierto de la renovada interpretación del voto en análisis en torno a la ineludible obligación para todos los órganos colegiados de motivar los actos administrativos (incluso dictámenes) por los que se establecen el orden de mérito de los postulantes en un concurso de selección de personal, resulta apropiado advertir que sus argumentaciones no lograron imponerse como mayoría, razón por la cual tolera el atributo procesal de “minoría”. en el “segundo” de los precedentes “Zarlenga” (SCBA, causa A-73.919)

Por otra parte, dentro del ámbito del fuero contencioso administrativo bonaerense, resulta interesante apuntar dos sentencias pronunciadas por la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo de La Plata (CCALP) en casos sustancialmente análogos al precedente “Zarlenga”, en los que también se cuestionaba la motivación de actos administrativos por los cuales el Consejo de la Magistratura provincial conformaba ternas de postulantes para cargos de magistrados<sup>82</sup>.

En el primer fallo, la CCALP confirmó la sentencia de grado rechazando la demanda, por entender que la resolución objetada cumplía con los estándares de suficiencia de motivación. Para arribar a esa conclusión, el voto en mayoría del tribunal recordó los lineamientos trazados por la SCBA en la causa “Zarlenga” (B. 62.241) y que conforme ello, el acta del Consejo de la Magistratura había ponderado “... los antecedentes y méritos de cada uno de los legajos, estudios en la Escuela Judicial, prueba de oposición y antecedentes, la incorporación de todos los informes requeridos, el conocimiento personal de cada postulante, indicándose los valores perseguidos en la selección (solvencia moral, idoneidad, respeto por las instituciones democráticas y los derechos humanos, sólida formación jurídica, adecuado criterio lógico, espíritu crítico y sentido común), y luego que lo consejeros emiten su voto se identifica a aquellos tres que han

---

<sup>81</sup> Idem, consid., V. 3.f) voto Dr. Soria.

<sup>82</sup> No obstante, la sustancial diferencia de criterio del mismo tribunal en uno y otro caso, lo cierto es que, a la fecha del presente trabajo final integrador, ambas sentencias no están firmes en razón de haberse deducido en su contra sendos recursos extraordinarios de inaplicabilidad de ley, de trámite ante la Suprema Corte local. Ello implica una nueva posibilidad para el máximo tribunal de sentar doctrina legal sobre el objeto de discusión y, para quien escribe, una amplia expectativa a su respecto.

alcanzado una mayoría superior a dos tercios...” Y concluye afirmando que “... se aprecia cuál ha sido el proceso inferencial - derrotero lógico- seguido para dar adecuada motivación a la decisión...”<sup>83</sup>

Sin embargo, en otro fallo que traigo a consideración, el mismo tribunal de segunda instancia anuló la decisión por la cual el Consejo de la Magistratura bonaerense había declarado desiertos tres concursos a diferentes magistraturas en los que el actor no logró su condición de aspirante, sin expresar razón de ello<sup>84</sup>.

Para así resolver, la CCALP recordó la conocida doctrina del caso “Zarlenga” (SCBA, B.62.241) y expresamente se apartó de sus propios dichos vertidos en el anteriormente referido fallo “Mortara”. En esta oportunidad consideró que las circunstancias del caso corroboraron la ausencia del elemento esencial de motivación, como requisito de validez de las atribuciones privativas del organismo al que la Constitución confía la selección de los aspirantes a magistrados, y que tampoco se brindó explicación del motivo que llevó a la clausura reiterada para con el actor.

Asimismo, agregó que “... La mera reseña de antecedentes que se dicen evaluados [...] no satisface la expresión de la causa, sino que sólo traduce un intento aparente de motivación [...] no surge la expresión de razones que permitan al interesado y, consecuentemente, al órgano judicial, el conocimiento de los argumentos que, en tres concursos en los que satisfacía –a priori- los presupuestos formales para ser postulante, justificaran el desenlace alcanzado”.

Más aún, la CCALP expresamente consideró que es imprescindible contar con una “votación asistida de las razones” por las que “... la ponderación de los antecedentes, puntaje, pruebas, que conforman el plexo de valoración, la motivan [...] y que, por lo tanto, reviste una relevancia fundamental tanto de la legitimidad de sus actos [...] la motivación no puede tenerse por cumplida [...] por cuanto se prescinde [...] de mencionar cuáles son esos elementos de juicio preponderantes para resolver [...] y así declarar desierto el concurso...”

---

<sup>83</sup> CCALP, causa 20.001, “Mortara”, s. 15/01/2021

<sup>84</sup> CCALP, causa 29.264-P, “Sastre”, s. 13/07/2023.

Finalmente, si se me permite, quiero destacar que en este pronunciamiento el juez Spacarotel (voto concurrente) ponderó que el déficit de motivación debe ser materia de control jurisdiccional, reconociendo que ello marca la diferencia con lo decidido anteriormente por la CCALP en la causa “Mortara” (ya citada), en tanto, en ella la decisión del Consejo de la Magistratura cuya nulidad se pretendía no evidenciaba apartamiento del bloque de legalidad que demarca y delimita su actuación, ni se advertía arbitrariedad o vicios en el procedimiento, resultando la impugnación del allí actor un mero desacuerdo sobre la confección de la terna de la cual había sido excluido, cumpliendo en esa intervención con los estándares de suficiencia de motivación.

Llegados a este punto, y en base a lo expuesto, corresponde retomar la idea central en análisis: ¿qué alcance se le debe dar a la exigencia de la motivación de las decisiones emitidas por órganos administrativos de composición colegiada?

Bien puede efectuarse -por principio de analogía- una comparación con la formación de una sentencia judicial emanada de un tribunal colegiado, la cual, como sabemos, se dicta por los votos de cada uno de los jueces que lo integran, en la medida, claro está, que haya sentencia, si no por todos, cuanto menos por las consideraciones sustanciales que conducen al resultado<sup>85</sup>.

Al respecto la CSJN tiene dicho que la adecuada prestación del servicio de justicia supone que el justiciable pueda conocer de manera acabada, explícita y sencilla las razones por las cuales se decidió el caso que lo involucra, máxime cuando la sentencia contraría su pretensión, y destacó que en particular, en torno a los tribunales pluripersonales, ese deber general importa la necesidad de asegurar una clara y explícita mayoría sustancial de fundamentos en sus decisiones<sup>86</sup>. Ello así, dado que las sentencias de los tribunales colegiados no pueden concebirse como una colección o sumatoria de opiniones individuales aisladas de sus integrantes, sino como el producto de un intercambio racional de

---

<sup>85</sup> Para la formación de la voluntad colegial de un tribunal judicial (quórum, deliberación, votos y mayorías), ampliar en TRIBIÑO, C. (2010), *La Corte Suprema: competencia y vías de acceso: Instancia originaria. Recurso ordinario. Recurso extraordinario federal. Queja. Otras atribuciones*, Buenos Aires, AbeledoPerrot (pp. 17-21).

<sup>86</sup> CSJN, Fallos 343:506.

ideas entre ellos<sup>87</sup>. Es por ello que los magistrados que conforman los tribunales colegiados deben asegurar que su deliberación arribe –cuanto menos– a un acuerdo mayoritario sobre un mínimo de razones comunes que constituyan el fundamento lógico y jurídico del fallo; sobre esa comunidad sustancial de razones se erige la sentencia, que representa la voluntad del tribunal como órgano colectivo, la cual debe identificarse con la voluntad de la mayoría de sus miembros, en ausencia de unanimidad<sup>88</sup>.

Con esos términos, nuestro Máximo Tribunal nacional resalta la importancia de la motivación y la coherencia en las decisiones judiciales, especialmente en tribunales colegiados, donde se requiere una mayoría sustancial de fundamentos para garantizar la seguridad jurídica y la validez del acto jurisdiccional.

Tengo para mí entonces que esa misma lógica interpretativa podría de manera pertinente aplicarse - *mutatis mutandis* -al proceso de formación de la voluntad de los órganos colegiados, como a los actos administrativos que esos organismos dicten.

Por lo tanto, como ha quedado evidenciado previamente, motivar no significa expresar cualquier argumento, sino aquello que sea razonadamente conducente al resultado. Así, el resto se podrá adherir a una o alguna de las posiciones que se vuelcan en el debate.

De las ideas expuestas, me permito subrayar que la decisión de un órgano colegiado puede perfectamente estar sustentada en las constancias del debate seguido durante la sesión respectiva, pudiendo tomarse como motivación las manifestaciones de los miembros del órgano, en la medida que fueran conducentes a aquella.

Tal como quedó expuesto anteriormente, el acto colegial tiene carácter oral y coincide con la sesión (deliberación y votación), resultando así una cuestión netamente interna del órgano colegiado. De ahí la necesidad de que el mismo sea recogido a través de un acta labrada por el secretario, y luego ratificada por los miembros del cuerpo, en la cual se registra de modo abreviado

---

<sup>87</sup> CSJN, Fallos 308:2188; 312:1500; 326:1885; 329:4078; 332:826; 334:490; 338:693; 344:3585.

<sup>88</sup> CSJN, Fallos 343:506.

lo sucedido en la sesión, toda vez que es el documento solemne que da forma escrita y publicidad al acto colegial.

También se aclaró previamente que el acta que el secretario está obligado a levantar de cada sesión, no es el acto colegial propiamente dicho, sino, el instrumento probatorio que da cuenta de lo sucedido en la sesión deliberativa, pero que resulta indispensable a los fines de la publicidad de aquél con los consecuentes efectos que genera desde su notificación<sup>89</sup>.

Según dichas pautas, es precisamente entonces a partir de la notificación del acta de la sesión, que se origina la publicidad del acto colegial en función de los principios de legalidad, transparencia, y en última instancia, de las garantías de defensa en juicio y debido proceso.

De lo que puede inferirse que si los razonamientos que justifican la decisión acordada por el órgano colegiado se limitarán a quedar solo manifestados durante la deliberación del cuerpo (acto colegial propiamente dicho), no siendo transcritos en el acta respectiva (publicidad del acto colegial), se daría el extremo de que el acto administrativo sería válido, pero quedaría vedada toda posibilidad de cuestionar su validez en tanto carece del elemento motivación.

De conformidad a lo expuesto, cabe concluir que la redacción del acta de la sesión constituye una función relevante para la motivación de los acuerdos adoptados por el órgano colegiado, en la medida que - a pesar de tratarse de una actividad meramente formal y declarativa- la una única manera de darlos a conocer, es siendo recogidos por ese instrumento que hace fe de su existencia.

En consecuencia, por regla, el acta debe incluir - además de las cuestiones formales como fecha, lugar, miembros asistentes, entre otros- los puntos principales de las deliberaciones que hayan tenido lugar, así como también el contenido de los acuerdos adoptados.

A lo que cabe agregar que no existen obstáculos para que el acto colegial sea motivado en remisión a informes y/o dictámenes elaborados previamente por otros órganos administrativos<sup>90</sup>. Aunque, consideramos que no

---

<sup>89</sup> Con la salvedad expuesta anteriormente (v. en particular n. 48).

<sup>90</sup> De hecho, no puede desconocerse que ello resulta ser una práctica frecuente, en especial en los procedimientos de selección de personal, donde la decisión del órgano colegiado suele remitirse al orden

bastaría con la sola referencia de esa circunstancia en el acta, sino que, en oportunidad de ser notificado ese instrumento debería ir acompañado del informe y/o dictamen respectivo.

En suma, lo que ha quedado en claro es que una motivación tolerable para los actos administrativos dictados por un órgano colegiado, debe incluir las constancias del debate previo sobre el punto concreto que decide la cuestión, debiendo quedar asentadas en el acta de la sesión. En apoyo a lo dicho, hago propias las acertadas palabras de Coviello (2016):

En realidad, lo más prolijo sería no sólo el acta, sino luego motivar la resolución respectiva, observando los recaudos específicos que con transparencia permitan conocer por qué se adoptó la decisión.

Por lo demás, la complejidad de tema que hemos abordado puede sintetizarse afirmando que la motivación (como requisito esencial de todo acto administrativo) es propia de todo acto colegial, mientras que el acta que lo recoge debe contener las razones que justifican su dictado.

Finalmente, resulta absolutamente necesario que el acta de la sesión contenga - entre otras cuestiones- la suficiente motivación que ha dado sustento a la voluntad administrativa del órgano colegiado expresada en el dictado del acto colegial.

## **V.- CONCLUSIONES**

Como se adelantó, en el marco del presente trabajo hemos intentado delinear el régimen jurídico del elemento motivación en los actos administrativos que provienen de órganos de composición colegiada que ejercen función administrativa.

Esperamos haber contribuido con nuestras precisiones a la discusión sobre la modalidad de la motivación de los actos dictados por órganos

---

de mérito elaborado por la comisión examinadora, encargada de examinar los conocimientos y habilidades de los aspirantes mediante pruebas o exámenes, como también, valorar sus "antecedentes", es decir, méritos y experiencia previa.

colegiados, más allá de los nuevos interrogantes que pudieran generarse, como aquellos que aún continúan sin respuesta.

De las cuestiones abordadas, extraemos las siguientes conclusiones:

1. Desde el punto de vista del bloque constitucional, la motivación es una exigencia sustentada en el régimen republicano de que todos los órganos estatales tienen la carga de dar cuenta de las razones por las que toman sus decisiones, permitiendo así que la ciudadanía conozca no solo el accionar del Estado, sino también por qué actúa de esa manera.

2. En ese sentido, si el magistrado debe fundar sus sentencias y el legislador debe exponer los motivos de la ley que sanciona, también la administración debe expresar ante la comunidad las razones de su decisión.

3. Como regla elemental de nuestro Estado de Derecho y para la legitimidad de todos los actos administrativos que se dicten, se impone a las autoridades administrativas la explicación de sus decisiones con fundamento en los hechos y en el derecho aplicable.

4. En mérito a la transparencia y juridicidad es indudable que existe como principio general la obligación de motivar los actos administrativos que emiten tanto los órganos unipersonales como los órganos colegiados.

5. Concretamente, la motivación consiste en la explicación, manifestación y exteriorización de las razones de hecho y de derecho que han llevado a la administración a dictar el acto administrativo, independientemente de la composición del órgano que se trate.

6. Entendida como requisito sustancial de todo acto administrativo, la motivación puede definirse como la justificación de una decisión concreta y aceptable para el ordenamiento jurídico, con la finalidad de que el interesado conozca las razones que pudieran afectar sus intereses.

7. En contraposición, la falta de motivación no es un problema de forma sino de fondo, vinculada con el contenido de lo que el acto administrativo dispone, y donde una inadecuada motivación, o más aún, su ausencia, generan una disfunción entre lo que se está diciendo y los fundamentos para arribar a esa decisión. Ello implica que la motivación no puede ser una mera formalidad, sino que debe ser una exposición sincera de las razones que llevaron al órgano a

tomar la decisión. De lo contrario, se podría caer en una motivación defectuosa o incluso inexistente, lo que afectaría la validez del acto administrativo.

8. El acto colegial, como todo acto administrativo, debe ser motivado para ser válido. Bajo estas premisas, el elemento “motivación” debe ser ponderado y exigido con la misma intensidad en todos los actos administrativos, con independencia de la estructura del órgano que lo dicta, o la complejidad desplegada en el procedimiento de su dictado.

9. En cuanto a los órganos colegiados, particularmente presentan a priori dos características bien distintivas: por un lado, son aquellos que están compuestos por varios miembros; y por otro, forman su voluntad con el concurso de todos ellos en pie de igualdad.

10. Compartimos lo afirmado por María Julia Richero (2025), en tanto sintetiza que los caracteres propios de los órganos colegiados son: a) *pluralidad de miembros*: un órgano colegiado se caracteriza por estar compuesto por más de una persona; b) *decisiones conjuntas*: las resoluciones del órgano no dependen de un solo individuo, sino de un proceso colectivo donde se busca llegar a un acuerdo o decisión mayoritaria; c) *deliberación*: supone un proceso de discusión previa anterior a la adopción de la decisión final, asegurando que las opiniones de los miembros sean escuchadas y consideradas; d) *vinculación de la decisión*: las decisiones adoptadas por el órgano colegiado tienen carácter vinculante para todos sus miembros y para la entidad o institución que representan.

11. De la complejidad del procedimiento de formación de la voluntad del órgano colegiado se deduce que - por regla- el acto colegial es verbal porque se produce en la sesión del órgano, en la cual se destacan la deliberación y la votación de sus miembros integrantes reunidos a ese efecto.

12. Desde el punto de vista interno, cobran preferencia la deliberación a través de la cual los integrantes expresan sus opiniones, y la votación, que es el instante en que las voluntades personales de cada miembro conforman la unidad volitiva del órgano. Precisamente ahí queda formulado el acto colegial.

13. Desde el punto de vista externo, el acto colegial se da a publicidad mediante el acta de la sesión labrada por el secretario del órgano, que lo recoge

incluyendo sus cuestiones formales (fecha, lugar, miembros asistentes, entre otros) los puntos principales de las deliberaciones que hayan tenido lugar, así como también el contenido de los acuerdos adoptados. Es a partir de la notificación del acta de la sesión –por regla- que surgen los efectos y consecuencias de la decisión tomada; razón por la cual, ese instrumento probatorio también debe reproducir los motivos que la justifican.

14. Para que un acto administrativo emitido por un órgano colegiado tenga una motivación aceptable, será necesario que la justificación de la decisión se base en las discusiones y argumentos expuestos durante el proceso de conformación del acuerdo (deliberación y votación). Es decir, la motivación debe reflejar el debate previo y la razón específica que llevó al órgano a adoptar la decisión.

15. La motivación es propia del acto colegial mientras que el acta de la sesión solo se limita a reflejarlo fielmente, no debiendo incorporar cuestiones distintas ni novedosas. En otros términos, el acta debe extractar –entre otras cuestiones- la motivación del acto colegial.

16. En definitiva, más allá de cualquier discusión dogmática, la trascendencia del tema abordado repercute no solo en la legalidad del acto administrativo, sino también en que permite un mejor acceso a la información pública, garantizando la transparencia del ejercicio de la función administrativa, como así mismo, un mejor acceso a la justicia habilitando su control judicial.

17. No obstante, no puede soslayarse que, en nuestro país, a diferencia de lo que sucede en diversos ordenamientos jurídicos extranjeros, es mínima la regulación normativa sobre los órganos colegiados de la administración, y las cuestiones procedimentales se circunscriben a las reglamentaciones internas de cada órgano en particular.

18. Sin perjuicio de la ausencia de normas que ordenen la cuestión, lo cierto es que la misma parecería estar zanjada - al menos tanto doctrinal como jurisprudencialmente - en lo atinente a que los actos administrativos colegiados deben ser motivados.

19. Finalmente, cierto es que falta precisión sobre la modalidad de la motivación de los actos emanados de órganos colegiados. Entre un mínimo y un

máximo, lo reproducido en el acta debería permitir que de su sola lectura el interesado (beneficiado o perjudicado) pueda conocer con claridad las razones de la decisión del órgano, sin necesidad de una transcripción literal de toda la sesión, garantizando el pleno goce de los derechos y garantías fundamentales reconocidos a todos los habitantes de nuestro país.

A modo de cierre, nos gustaría rememorar las palabras de Gordillo (2004) cuando remarca que la lucha por la debida fundamentación de los actos administrativos es parte de la lucha por la racionalización del poder y la abolición del absolutismo, por la forma republicana de gobierno y la defensa de los derechos humanos.

## **VI.- BIBLIOGRAFÍA**

Se aclara que la siguiente lista se encuentra conformada por material bibliográfico tanto referido o citado a lo largo del TFI, como así también aquellos que ha sido meramente de consulta a los fines la investigación.

BALBÍN, C. (2015), *Tratado de derecho administrativo*, Ed. La Ley, Buenos Aires.

BARRAZA, J. (1998) *La motivación del acto administrativo - Características que debe reunir y la importancia de la misma*, LA LEY, 1998-C, 985, Bueno Aires.

BIELSA, R. (2017), *Derecho Administrativo*, 7a. ed., actualizada por Roberto Enrique Luqui/Rafael Antonio Bielsa, La Ley, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

BEZZI, O. (1971), *Ley de Procedimiento Administrativo, Anotada y comentada*, Editora Platense, La Plata.

BEZZI, O. H. (2022) *La motivación o fundamentación del acto administrativo*, en *El Derecho Administrativo 2021*/Pedro J. J. Coviello; compilación de Marco A. Rufino; dirigido por Pedro J. J. Coviello – 1a ed., El Derecho, (pp. 399-427), Buenos Aires.

BEZZI, O. H. y ESPINOZA MOLLA, M. R. (2024), *Comentarios preliminares a la Ley 27.742 de Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos*.

*Con referencia especial a su impacto en la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos*, Revista El Derecho Administrativo, UCA, N° 8, Buenos Aires.

BOTASSI, C. (1994), *Procedimiento administrativo de la Provincia de Buenos Aires. Ley 7647 y Ordenanza General 267. Comentadas, anotadas y concordadas*, Librería Editorial Platense SRL, La Plata.

CARBONELL PORRAS, E. (1999) *Los órganos colegiados. Organización, funcionamiento, procedimiento y régimen jurídico de sus actos*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Ed. BOE, Madrid.

CASSAGNE, J. C. (1974), *El acto administrativo*, Ed. Abeledo-Perrot, Buenos Aires.

(2016), *Curso de Derecho Administrativo*, 11ª ed. actualizada, La Ley, Buenos Aires.

(2025), *Algunas reflexiones sobre el acto administrativo en la Ley de Bases*, TR LALEY AR/DOC/1171/2025, Buenos Aires.

COMADIRA, J. (2003) *El control judicial de las decisiones del Consejo de la Magistratura (con particular referencia a los procedimientos de selección de magistrados*, en Control de la Administración Pública. Jornadas sobre Control de la Administración Pública. Administrativo, Legislativo y Judicial (Universidad Austral, Facultad de Derecho, 15, 16 y 17 de mayo de 2002), Ediciones RAP S.A., (pp. 23-38), Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

(2009) *El acto administrativo. En la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos*, Ed. La Ley, Avellaneda.

COVIELLO, P.J.J. (2016) *El control de la Actividad Estatal 1 Discrecionalidad, División de Poderes y Control Extrajudicial* (Dirección Enrique M. Alonso Regueira - 1a. edición para el profesor), Asociación de Docentes de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.

ESCOLA, H. (1977), *Tratado integral de los contratos administrativos*, Bs. As., Depalma.

DROMI, R. (2001) *Derecho Administrativo*. 9° ed. Editorial Ciudad Argentina, Buenos Aires.

FERNÁNDEZ RAMOS, S. (2021), *La transparencia de los órganos administrativos colegiados*, en Revista Española de la Transparencia, N° 13, Segundo Semestre (pp. 17-44), Madrid.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R. (1991) *Arbitrariedad y discrecionalidad*. Cívitas, Madrid.

FERNANDO PABLO, M. (1993), *La motivación del acto administrativo*. Ed. Tecnos., Madrid.

FIORINI, B. (1968), *Manual de Derecho Administrativo*, La Ley, Buenos Aires.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (1991), *¿Es inconveniente o inútil la proclamación de interdicción de arbitrariedad como principio constitucional? Una nota*, RAP, 124 (pp. 211-230), Madrid.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNANDEZ, T. R. (1997) *Curso de Derecho Administrativo*, Ed. Civitas S.A., Madrid.

GONZALEZ NAVARRO, (1967) *Tratado de derecho administrativo*, Madrid, T. II.

GARCÍA-TREVIJANO FOS, J. A. (1986) *Los actos administrativos*, 2a. ed, Editorial Civitas S.A., Madrid.

GORDILLO, A. (2004) *Tratado de derecho administrativo*, t. III, 8ª ed., Fundación de Derecho Administrativo, Buenos Aires.

HUTCHINSON, T. (1995) *Procedimiento Administrativo de la Provincia de Buenos Aires. Ley 7647 y ordenanza gral. 267/80 comentadas, anotadas y concordadas con las normas nacionales y provinciales vigentes*, Ed. Astrea, Buenos Aires.

JIMÉNEZ VACAS, J.J. (2023) *Voluntad administrativa colegiada*, Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid, N° 45, segundo semestre 2023, pp. 117-138.

MAIRAL, H. (1998), *De la peligrosidad o inutilidad de una teoría general del contrato administrativo*, ED, Suplemento de Derecho Administrativo, 18/9/1998, (pp. 1-20), Buenos Aires.

(2011) *Hacia una noción más acotada del acto administrativo (donde se explica cómo los argentinos pasamos, sin darnos cuenta, de obedecer la ley a obedecer a los funcionarios públicos*, Res Pública Argentina (pp. 7-49), Ediciones RAP, Buenos Aires.

MAIRAL, H. y VERAMENDI, E. (2024), *La reforma de la Ley de Procedimientos Administrativo*, TR LALEY AR/DOC/1777/2024.

MARIENHOFF, M. (1994) *Tratado de Derecho Administrativo*, 4ª ed., AbeledoPerrot, Buenos Aires.

OBLIGADO, L. (2024), *Sobre la motivación del acto administrativo y la teoría de la subsanación*, Nota a fallo, La Ley, 03/09/2024.

MENDEZ, A. (1971), *La teoría del órgano* (Edición definitiva), Ed. Amalio M. Fernández, Montevideo.

RICHERO, M. J. (2025), *Algunas consideraciones en torno a la motivación de las decisiones de los órganos colegiados* en "Studi in memoria di Agustín Gordillo a cura di Guillermo Scheibler e Mario R. Spasiano", Ed. Scientifica Napoli, (pp. 429-456).

RÍOS, J. E. (2022) *Los órganos administrativos. Cuestiones generales, relaciones interorgánicas, órganos colegiados, abstención y recusación*, en Revista Aragonesa de Administración Pública, XXII (pp. 179-211), Zaragoza.

SACRISTAN, E. (2002) *La motivación como requisito esencial del acto administrativo*, trabajo publicado en la obra colectiva *Acto Administrativo y Reglamento*, Jornadas Organizadas por la Universidad Austral, Facultad de Derecho, R.A.P., Buenos Aires.

SESIN, D. (2010), *Motivación y control de los actos administrativos de los tribunales académicos y técnicos*, LL C 2010 (febrero), Buenos Aires.

TAWIL, G. (1993), *Administración y Justicia*, Ed. Depalma, Buenos Aires.

TAWIL, G. y MONTI, L. (1998) *La motivación del acto administrativo*, Depalma, Buenos Aires.

TARUFFO, M. (1979), *Note sulla garantiza costituzionale della motivazione*, Boletín da Faculta de de Direito de Coimbra, vol. LV.

THEA, F. (2007), *La fundamentación de decisiones de órganos colegiados: ¿retroceso en el control judicial de los concursos docentes?*, La Ley (LL, 2007-D-251).

TRIBIÑO, C. (2010), *La Corte Suprema: competencia y vías de acceso: Instancia originaria. Recurso ordinario. Recurso extraordinario federal. Queja. Otras atribuciones*, Buenos Aires, AbeledoPerrot.

VALERO TORRIJOS, J. (2002), *Los órganos colegiados. Análisis histórico de la colegialidad en la organización pública española y régimen jurídico-administrativo vigente*, INAP, Madrid, pp. 398.