

## Acerca del principio de razonabilidad y el debido proceso

Por  
Cecilia Gilardi Madariaga

### I. Planteo

La Constitución de 1853 establece un estado de derecho en sentido político-axiológico que reconoce al individuo una esfera de libertad jurídica con seguridades y garantías para esa libertad. Establece, además, garantías individuales para hacerla efectiva frente al poder de los órganos del Estado. En tal sentido, el principio de reserva de ley es de fundamental importancia para garantizar la libertad de los ciudadanos.

Pero, además, la Constitución Nacional establece el imperio ineludible del principio de razonabilidad, es decir que, al plantearse un conflicto entre la libertad individual y los poderes del Estado, los jueces como intérpretes de la Constitución, utilizando un criterio de racionalidad, deciden si una ley implica alterar aquella libertad, como dice el Art. 28 de la Constitución, o simplemente reglamentarla justificadamente para el logro del bienestar general, como autoriza el Art. 17, en concordancia con el Preámbulo y los Arts. 14, 14 bis y correlativos.

Se ha considerado este principio como integrando la garantía del debido proceso legal, traduciendo la expresión utilizada por la Constitución de los Estados Unidos en las enmiendas 5<sup>a</sup> y 14<sup>a</sup>.

Esta fórmula, *due process of law*, se dirige no sólo al conjunto de procedimientos legislativos, judiciales y administrativos que deben cumplirse para que una ley, sentencia o resolución administrativa sea formalmente válida, es decir, referida al aspecto adjetivo del debido proceso, sino también a evitar que sea lesionada sustancialmente la libertad jurídica que se reputa intangible para el individuo y que comporta el aspecto material del debido proceso<sup>1</sup>.

De lo dicho se desprende que no basta que una ley sea dictada de conformidad al procedimiento que la Constitución dispone y dentro de las facultades propias que le confiere al Congreso para que sea válida, pues debe también respetar los valores que la Constitución establece. Es decir, que el debido proceso sustantivo implica una

<sup>1</sup> Es clásica en esta materia la remisión a la obra de Linares, Juan Francisco, Razonabilidad de las Leyes, 2da ed., Astrea, Buenos Aires, 1970, pág. 12.

garantía de ciertos contenidos y un patrón o *standard* axiológico de razonabilidad.

Por eso es necesario dar cobertura material de justicia al principio formal de legalidad, para lo cual es necesario acudir al valor justicia.

De esta forma el principio de legalidad quedaría diseñado de la siguiente manera: nadie puede ser obligado a hacer lo que la ley justa no manda ni privado de lo que la ley justa no prohíbe.

Linares<sup>2</sup> citando a Cossio enseña que en axiología jurídica se habla de razonabilidad cuando se busca el fundamento de los valores específicos del plexo axiológico: solidaridad, cooperación, poder, paz, seguridad y orden y se lo halla en el valor de totalidad llamado justicia. En sentido coincidente Bidart Campos señala que la mera legalidad es insuficiente, si el contenido de la ley no es justo; de ahí que el principio de legalidad deba integrarse con la razonabilidad.<sup>3</sup>

De ello se desprende que el principio formal de legalidad cede al principio sustancial de razonabilidad, y si la ley es arbitraria (esto es, no razonable), resulta el cumplimiento de aquél insuficiente y ésta, por tanto, inconstitucional.

El principio de razonabilidad debe ser respetado también por el Poder Ejecutivo al dictar actos administrativos y por las sentencias judiciales, ya que es una regla sustancial de la lógica de la jerarquía normativa.

En este trabajo se intentará relacionar la garantía del debido proceso con el principio de razonabilidad explícitamente reconocido en nuestra Constitución Nacional. Para ello, luego de una breve referencia histórica, se analizará la aplicación de dicho principio como fundamento de decisiones de la Corte Suprema y su aplicación en el marco de las sanciones.

## II. Las dos acepciones de debido proceso

El debido proceso adjetivo es el conjunto de reglas y procedimientos que el legislador y el Poder Ejecutivo deben cumplir al dictar leyes y reglamentos, que regulan jurídicamente la conducta de los individuos y restringen la libertad civil<sup>4</sup>. Desde el punto de vista sustantivo el debido proceso es un *standard* de justicia que determina a aquellos órganos hasta dónde pueden incidir en el ejercicio del arbitrio que la Constitución les atribuye, sobre la libertad individual<sup>5</sup>.

Para Pound, es un *standard* que debe aplicarse según las circunstancias de

<sup>2</sup> Linares, op. cit., p. 81.

<sup>3</sup> Bidart Campos, Germán, Derecho constitucional, Ediar, Buenos Aires, 1993, Tomo II, págs. 118/11

<sup>4</sup> Linares, op. cit., pág. 25.

<sup>5</sup> Linares, op. cit., pág. 26 y 27

tiempo, lugar y opinión pública<sup>6</sup>; es un verdadero ideal de justicia y parte de un derecho natural constitucional. El debido proceso exige una razonable relación entre la ley y la seguridad, la salubridad, el bienestar, etc.; se lo identifica como una regla del equilibrio conveniente o de racionalidad de las relaciones sustanciales.

Sin embargo, determinar la existencia de ese equilibrio requiere utilizar distintas fórmulas:

- a) comparar las ventajas que la norma o el acto administrativo otorgan a la comunidad, con las cargas que le exige;
- b) vigilar que se adecue el medio empleado al fin que se persigue;
- c) el acto debe ser conforme a principios filosóficos, políticos y sociales a los cuales se considera ligada la existencia de la sociedad.

Las dos primeras fórmulas llevan a la valoración técnica social entre medios y fines. La tercera es la valoración jurídica de la valoración técnica social.

La jurisprudencia de la Corte Suprema de los Estados Unidos<sup>7</sup> estableció como regla general que para que una medida de policía sea razonable, los medios adoptados deben ser razonablemente necesarios y adecuados para el cumplimiento de los objetos legítimos comprendidos dentro del dominio

de dicho poder. Para ser constitucional, una regulación legislativa sancionada en ejercicio del poder de policía debe tener una relación verdadera y sustancial con la salud, la seguridad, la moral pública o algún otro aspecto del bienestar general. Además, la regulación debe tender al cumplimiento o la promoción de tales objetos en un grado perceptible y claro, sea en la prevención de algún daño o en la consecución de dichas finalidades. Los medios empleados no deben ir mal allá de las necesidades del caso.

La Corte Suprema de nuestro país suele agregar, como requisito, que la solución dada no conduzca a un resultado inicuo<sup>8</sup>.

Para Linares, la garantía del debido proceso sustantivo consiste en la exigencia constitucional que las leyes deben tener una equivalencia entre el hecho antecedente de la norma jurídica creada y el hecho consecuente de la prestación o sanción que establece, teniendo en cuenta las circunstancias sociales que motivaron el acto, los fines que persigue y el medio que como sanción o prestación establece<sup>9</sup>.

### III. Variaciones del alcance a lo largo de la historia

La garantía del debido proceso se gestó en Inglaterra y pasó luego a las colonias. En su origen era una garantía

<sup>6</sup> Pound, Roscoe, *The Administrative Application of Legal Standards*, S.E., IV, 76 y 85, citado por en Linares, op. cit., pág. 28.

<sup>7</sup> Síntesis efectuada por Linares en su op.cit. pág. 38 y 39, citando a Burdick, "The law of the American Constitution", nros. 152 y 248 a 259.

<sup>8</sup> Fallos: 303: 1674, cons. 6° y su cita de Fallos: 299: 428.

<sup>9</sup> Linares, ob. cit., pág. 31.

procesal de la libertad personal contra las detenciones arbitrarias del Estado; ofrecía cobijo contra la arbitrariedad del monarca y de los jueces, pero no del Parlamento<sup>10</sup>.

En la aplicación del debido proceso sustantivo como limitación del poder legislativo, tuvieron gran influencia las teorías de Locke, quien inspirado en Coke sostenía que el poder legislativo no es un poder arbitrario sino que debe dispensar justicia. Ello implica que las leyes deben ser generales, asegurar igual protección para todos y no deben operar retroactivamente<sup>11</sup>.

Entre los años 1877 y 1887 la Corte Suprema de Estados Unidos sostenía que el remedio contra las malas leyes debía buscarse en las urnas y no ante los jueces<sup>12</sup>; pero luego comenzó a utilizarla como garantía contra la arbitrariedad de los órganos legislativos. A fines del siglo XIX, el concepto de debido proceso había ganado en profundidad y extensión. De mera garantía procesal comenzó a tener aplicación como garantía sustancial que limita también al órgano legislativo.

La jurisprudencia del Alto Tribunal norteamericano fue evolucionando a propósito de sus propias atribuciones para estimar la existencia de una relación necesaria sustancial y razonable entre el acto cuya constitucionalidad se

discute y los valores que la Constitución consagra; es decir, su atribución para rever a través de la garantía del debido proceso, la actuación del Congreso.

En un primer momento, como ya se dijo, era sólo una garantía procesal. Luego comenzó a utilizarse como garantía sustantiva, o más precisamente, como un examen sobre la razonabilidad de la prohibición. Se trata de utilizar el mismo criterio procesal —o sea, el fin al que se dirige la secuencia de actos que constituye un proceso— con una intensidad totalmente distinta. Abandonó el principio que toda ley es por sí misma válida, adoptando sólo una presunción de constitucionalidad, debiendo sustentarse la constitucionalidad por los fundamentos filosófico y político de la norma, es decir, para ese momento, la conformidad con el ideal jus-liberal individualista.

En una etapa posterior, que Pound llama jurisprudencia sociológica<sup>13</sup>, el Tribunal toma en cuenta los hechos sociales y exigencias culturales que llevaron al dictado de la norma. Se trata de una valoración sociológica que invoca razones de bienestar y utilidad común, y el mejoramiento tanto físico como espiritual de las clases que no cuenten con el debido sustento material y cultural; al reconocer como razonables los fundamentos y fines prácticos del legislador, constituyen valoraciones sobre

<sup>10</sup> El equivalente de la frase *due process of law*, se encuentra, según Lord Coke en la expresión Law of the Land de la Carta Magna en relación con el mandamiento del hábeas corpus.

<sup>11</sup> Locke, Segundo Tratado, Nos. 135 y 136, citado en Linares, op.cit. pág. 58.

<sup>12</sup> Casos: Munn vs. Illinois, 94, U.S., 113. "Missouri Pacific R.A. vs. Humes", 115, U.S. 512.

<sup>13</sup> Citado por Linares, op. cit., pág. 32.

la justicia, solidaridad y cooperación, ya que los fundamentos sociológicos sólo son admisibles si consagran la justicia. Es decir que los medios, fines y consecuencias sociales que la ley implica, y el interés general y social que la inspira, se meritúan jurídicamente como justos o injustos, por lo cual los hechos sociales que motivaron su dictado y los fines sociales que ella persigue son datos que determinan la razonabilidad de la norma.

Más adelante, hay una vuelta hacia la irrevisibilidad de los fundamentos del arbitrio legislativo, pero no como principio rígido, sino como cuestión de hecho o incluso como aplicación del llamado *self-restraint*. Se considera en principio como verdadera la realidad que el legislador afirma en sus debates y en la razonabilidad de su apreciación, particularmente en la realidad de las situaciones de emergencia. Se reconoce que la estimación de esos hechos no puede ser nunca dogmática sino que es opinable, por lo cual debe respetarse la del legislador, salvo errores evidentes o manifiesta mala fe.

La jurisprudencia de la Corte americana fue estableciendo reglas de razonabilidad referidas a los diferentes poderes. Frente al poder impositivo estableció, por ejemplo, que los impuestos deben ser creados para fines públicos; que deben ser establecidos en forma uniforme, mas allá de categorías razo-

nables; que existen garantías para que el contribuyente pueda ser oído antes de quedar firme la liquidación<sup>14</sup>.

En cuanto al poder de policía para considerarlo razonable, y como tal, válido, señaló que debe ejercerse con un interés público; ser lícito el objeto de la legislación; y reglamentar pero nunca aniquilar los derechos fundamentales del individuo<sup>15</sup>.

Para la expropiación fijó la retribución justa y el uso público del bien a expropiarse<sup>16</sup>; admitió la facultad de control de empresas de servicios públicos, pero dejando a salvo el derecho del empresario a percibir un precio justo. En consecuencia, si las tarifas impuestas por el Estado no respetan ese parámetro son inconstitucionales; y también lo son si, a la inversa, las tarifas representan una ganancia exagerada, por lo que deben ser rebajadas a pedido de parte<sup>17</sup>.

#### IV. Valoración e interpretación de las normas jurídicas

La Teoría Pura del Derecho puso en evidencia que las normas de cada Estado se establecen como una pirámide jurídica, en cuya cúspide está la Constitución y en la base las normas individuales (sentencias, actos administrativos de alcance particular). Dichas normas individuales tienen su fundamento de validez en la norma jurídica fundamental. Dicha pirámide, concebida en

<sup>14</sup> Burdick, *The Law of the American Constitution*, Nos. 152 y 248 al 259, citado en Linares, op.cit., pág. 39.

<sup>15</sup> Burdick, ob. cit., Nos. 266 al 274, citado en Linares, op.cit., pág. 39.

<sup>16</sup> Burdick, ob. cit., Nos. 260 al 265, citado en Linares, op.cit., pág. 39.

<sup>17</sup> Burdick, ob. cit., Nro. 272, citado en Linares, op.cit., pág. 39..

forma dinámica, significa que en cada escalón se produce derecho; es decir que cada una de las normas que integran cada escalón, aplican al mismo tiempo la norma del escalón superior y también crean derecho<sup>18</sup>.

El legislador no sólo aplica las normas de su competencia, sino las que se establecen en las declaraciones de derechos que funcionan como limitaciones a su competencia. Toda norma jurídica, incluso la Constitución, representa conceptualmente conducta humana, y asume la fórmula de un juicio disyuntivo, es decir que elige, prefiriendo ciertos objetivos según valores morales, jurídicos, lógicos, estéticos, etcétera. Cuando la conducta es jurídica se elige entre valores ético-jurídicos. Se trata de la justicia, la solidaridad, la cooperación, la paz, el orden, el poder, conforme a la teoría de Cossio de pluralidad de valores<sup>19</sup>; pero considerando, sin embargo, que la justicia engloba a los restantes valores. El ideal real de justicia es el sentido efectivo que la comunidad considera como ideal de conducta jurídica.

Desde este punto de vista, la interpretación jurídica consiste en la interpretación de conductas y no sólo de la ley. Pero para ello es necesaria una valoración previa de la totalidad de la norma y de las circunstancias del caso para decidir sobre su aplicación.

De ello se desprende que la ley, la sen-

tencia y aun el acto administrativo, para ser válidos dentro del proceso de aplicación creadora del derecho requieren, aparte de su vigencia, dos fundamentos: el normativo formal y el axiológico jurídico de la justicia. Por lo cual pueden haber normas legales y justas, legales e injustas, ilegales y justas y normas ilegales e injustas.

#### V. Aplicación del principio de razonabilidad en nuestro derecho

Nuestra Constitución atribuye al Congreso competencia para dictar, entre otros, el Código Civil; con lo cual debe sancionar leyes que por ejemplo establezcan y reglen el derecho de propiedad; pero esta facultad queda limitada por las normas constitucionales de los arts. 14 y 33 de la C.N. Al dictarse el Código Civil se suprimieron ciertos derechos reales que regían y se estableció una legislación liberal sobre la propiedad. Lo que no hubiera podido establecer eran instituciones expresamente prohibidas por la Constitución. La elección de especies dentro del género constitucional, las valoraciones liberales que establece la declaración de derechos de los Arts. 14 y 33 de la C.N. y los principios del Preámbulo enmarcan la actividad del legislador.

A su vez la norma del art. 28 establece que, al reglamentarse los derechos del individuo, deben respetarse los juicios estimativos de justicia, vigentes en la sociedad en el momento de la reglamentación, dejando un ámbito de li-

<sup>18</sup> Kelsen, Hans, Teoría Pura del Derecho, 14 edición, trad. de Ricardo Vernengo, Eudeba, México, 1986, pág. 108.

<sup>19</sup> Cossio, Carlos, La Teoría Ecológica, citado en Linares, op.cit, pág. 120.

bertad intacta al individuo. Esta cuestión entronca con otro límite constitucional derivado del principio de libertad, la zona de privacidad o intimidad, su alcance y delimitación, pasando de un estado o consideración interior a otro en que aunque proyectado a la relación interpersonal de todos modos debe ser preservado con arreglo a la valoración del momento de una colectividad<sup>20</sup>.

Siguiendo a Linares, un acto puede tener fundamento de existencia, si se dictó y está vigente; fundamento de esencia, si se apoya en normas jurídicas y fundamento de razonabilidad, si es justo. O puede tener fundamento de existencia y esencia pero carecer del fundamento de razonabilidad o justicia. Se trata de un caso de legalidad sin justicia.

El legislador, al dictar la norma, efectúa la valoración jurídica distinguiendo dos especies de razonabilidad: la ponderación y la selección. La primera consiste en comparar el hecho antecedente y la prestación o la sanción que la norma establece. En la selección deben compararse por lo menos dos normas en las que se consideran ciertos hechos y las prestaciones que les imputan como debidas. Si los hechos son estimados desiguales, la selección es razonable; en cambio si son iguales, y se les imputan distinta prestación, la selección es irrazonable. Así, si la ley distingue entre distintas categorías de sujetos o situaciones, la distinción debe fundarse en la igualdad en el sentido

que todos los iguales deben integrar la misma categoría. Las leyes de orden y seguridad deben respetar la racionalidad de la igualdad.

Para un mejor respeto de la libertad, la razonabilidad de la selección y la valoración del hecho antecedente debe hacerse de modo tal que se esté en principio en contra de la limitación de la libertad de los obligados. De allí se derivan criterios como el de *favor libertatis* en materia de derechos sustantivos (civil) o procedimental. Para muchos esa máxima es un principio general del derecho, implícito en el ordenamiento.

En cuanto a la ponderación, debe meritarse la igualdad —o más bien, la proporción— entre antecedente y consecuente teniendo en cuenta que, en caso de duda, debe estarse en contra de la limitación de la libertad del individuo obligado.

#### **VI. Algunas decisiones de la Corte Suprema fundadas en el principio de razonabilidad**

Tanto en Argentina como en Estados Unidos, ciertos derechos, como el goce de la propiedad, la defensa en juicio, la libertad de ejercer industria o profesión, se consideran con un contenido estimativo liberal que el legislador no puede traspasar; en cambio otros, como el secreto de la correspondencia, han sido mayormente limitados por la legislación.

1. En el año 1924<sup>21</sup>, la Corte Supre-

<sup>20</sup> Doctrina de Fallos 306:1892 "Ponzetti de Balbín".

<sup>21</sup> Fallos: 142:68

ma sostuvo la constitucionalidad de la prohibición de arrendar por plazos mayores de diez años dispuesta en el art. 1505 del Código Civil. Para ello valoró el fin económico tenido en cuenta por el legislador de suprimir las trabas que impidan la libre circulación de las cosas a que la propiedad se aplica; y asimismo, que "al incorporar la Constitución el derecho de propiedad a sus preceptos, lo ha colocado en cuanto a su existencia misma por encima de las leyes y ha quitado consiguientemente al Congreso la posibilidad de suprimirlo". Pese a ello estimó que tal limitación temporal al derecho de propiedad es consecuencia del ejercicio por parte del Congreso del poder que al efecto le confiere expresamente el Art. 14 de la Constitución, y no ha vulnerado el derecho del propietario de usar y gozar de su inmueble ni cercena la facultad de contratar respecto de él.

Es decir que la Corte entendió razonable la reglamentación al derecho de propiedad efectuada por el legislador, otorgando preeminencia al fin económico social de la propiedad, por sobre el derecho individual —no absoluto— al uso y goce de la propiedad, que consagra el art. 17.

2. Para declarar la validez constitucional de leyes de prórroga de alquileres<sup>22</sup>, consideró que el fin del legislador era resolver una crisis de vivienda que afectaba a gran parte de la socie-

dad; priorizando nuevamente el bienestar general por sobre el derecho de propiedad individual. Para ello analizó las circunstancias sociales que motivaron el dictado de la ley entendiendo que la cuestión de alquileres es de "intenso interés público" y que existía en ese sector un monopolio de hecho que elevaba el precio de los alquileres por sobre lo que era justo. Concluye que la restricción a aumentar los alquileres que la norma establece, es un medio razonable frente al objetivo perseguido por la norma.

La ley 11.318, que prorrogaba por cuatro años el régimen de emergencia de materia de locaciones, fue declarada inconstitucional por la Corte al decidir la causa "Mango c/Traba"<sup>23</sup>, considerando el cambio que se había operado en el mercado al haber aumentado la oferta de inmuebles para alquiler, es decir, un cambio sustancial en la plataforma de hechos, por lo cual no subsistían las circunstancias de excepción tenidas en cuenta al fallar la causa "Ercolano"<sup>24</sup>.

3. Al analizar la ley 14.226, que establecía que los propietarios de cines de cierta capacidad debían presentar espectáculos vivos de variedades, debiendo los propietarios hacerse cargo de los costos que tal medida representaba en la causa "Cine Callao"<sup>25</sup> en el año 1960, la Corte consideró los fines que se habían ponderado en el debate parlamentario: promover la ocupa-

<sup>22</sup> Fallos: 136:131; 137:47.

<sup>23</sup> Fallos: 136: 131.

<sup>24</sup> Fallos: 137: 47.

<sup>25</sup> Fallos: 247:121.

ción de artistas desplazados por el cine y la radio y asegurar el patrimonio artístico de la comunidad. Es interesante destacar que la Corte señale que no se encuentra habilitada para controlar la razonabilidad de los fines perseguidos por la ley; pero sí es competente para juzgar la razonabilidad del medio empleado. Es decir que evaluó la proporcionalidad o adecuación entre el medio elegido por el legislador —obligación a cargo de un particular, y que restringía su derecho de propiedad y el fin público perseguido, paliar la desocupación—.

La Corte reconoció así una regla de autolimitación que implica la carencia de atribuciones para juzgar la oportunidad, conveniencia, utilidad o eficacia social de la ley; y también que no le corresponde juzgar si el medio elegido es el mejor o más eficaz, sino analizar si es un medio posible, y si guarda proporcionalidad con el fin buscado.

4. Sin embargo, en el precedente "Canale c/ Prov. de Mendoza"<sup>26</sup>, si bien recordó que no es función de los tribunales examinar la oportunidad y conveniencia de las leyes y de los actos administrativos si pueden resolver "en circunstancias extraordinarias y ante el evidente conflicto entre aquellas y la ley fundamental, que las mismas no tienen relación con sus fines aparentes". Valoró la Corte que la prohibición de instalar sanatorios en la ciudad que

la norma disponía, no se compadecía con los fines de salubridad e higiene a los que se hacían referencia en los debates parlamentarios, y los denominó: fines aparentes.

5. En materia tributaria la Corte, utilizando este principio de valoración, declaró razonable establecer categorías de contribuyentes, la distinción efectuada entre sociedades radicadas o no en el país, la aplicación de un impuesto progresivo a propiedades de gran valor. En cambio declaró irrazonable la distinción entre productores de uva y sus industrializadores<sup>27</sup>.

Se advierte en estos casos que la Corte declara la confiscatoriedad de un impuesto utilizando el criterio de razonabilidad para merituar si la afectación al derecho patrimonial que la detración de los tributos implica, se corresponde con el fiscal público de las contribuciones. Para admitir la validez de las categorías de contribuyentes se basa, en cambio, en el principio de igualdad.

Por ello, puede decirse que, en materia impositiva, utiliza los mismos criterios que para determinar si una ley de otra naturaleza es razonable, vale decir que se deben averiguar los motivos determinantes de índole técnico social del legislador y los fines que procuran. La Corte siempre exigió que quien alega la irracionalidad de una ley debe probar su impugnación<sup>28</sup>.

<sup>26</sup> Fallos: 118:278.

<sup>27</sup> Fallos: 138:313; 149:417; 195:270; 234:623; 257:127; 259:229; 266:175; 314:1293, entre muchos otros.

<sup>28</sup> Fallos: 315:143; 316:3104; 321:229, 526 y 1059; 322:147 y 512.

6. Sobre el poder de policía en épocas de emergencia no puede soslayarse una referencia al conocido precedente "Avico"<sup>29</sup>, donde sentó la pauta de aceptar ciertas restricciones a los derechos individuales que en circunstancias normales no se aceptarían, por aplicación del art. 28 de la C.N. y que no agrede a éste la postergación del goce o ejercicio de un derecho, en cuanto no sea desvirtuado.

7. Con relación a la expropiación la Corte recordó desde antiguo que el derecho de propiedad es uno de los más enérgicamente protegidos por la Constitución, por lo cual la facultad de expropiar es un privilegio excepcional que sólo puede realizarse en la medida necesaria y no con el propósito de financiar las obras proyectadas, es decir que es de utilidad pública sólo lo directamente afectado a la obra.

#### VII. El ámbito de las sanciones

Por último cabe puntualizar que las garantías de proporcionalidad que establece el Art. 4 y la de razonabilidad del Art. 28, son aplicables también a las sanciones administrativas y a las tributarias. Debe existir una razonable proporción entre la causa y el efecto, entre la violación del derecho y la sanción consecuente, ya que de lo contrario el valor justicia quedaría conculcado. La actividad sancionatoria de la Administración no es absolutamente discrecional sino que queda limitada por el principio de proporcionalidad. Debe meritarse en forma preliminar el bien

jurídico protegido. La Corte sostuvo que en principio la graduación del monto con relación con la naturaleza y circunstancias de la infracción es materia propia del poder administrador, pero si alcanza extremos confiscatorios, es necesaria la revisión judicial<sup>30</sup>.

Debe confrontarse la obligación del resarcimiento con el daño provocado, pues de lo contrario la sanción implicaría disminución patrimonial injustificada en el administrado. Dentro de los límites del resarcimiento de la consecuencia generada por la infracción se cuenta la necesaria correlación entre la reacción del ordenamiento jurídico con el daño ocasionado, siguiendo la regla cuanto de daño, tanto de resarcimiento.

#### VIII. Conclusión

La razonabilidad es un principio constitucional perfectamente identificado, más allá de su denominación; no se confunde con otros que informan el ordenamiento. Requiere repensar la estructura lógica de todo tipo de decisión, legislativas, administrativas o judiciales, pero no solamente desde la perspectiva formal, sino desde su soporte de fondo.

Finalmente, está en pugna con una posición puramente reverencista del principio de división de los poderes, pues este ha sido establecido por la Constitución para cumplir sus fines, que son a los que primariamente ha de acudir.

<sup>29</sup> Fallos: 172:21.

<sup>30</sup> Fallos: 322:2346, "Lufthansa".