

“El Principio de la Razonabilidad como Parámetro de Control de la
Discrecionalidad de la Administración Económica”

Realizado por:

Marielly González
David Elías Melgen

20 de abril del 2006
Santo Domingo, Distrito Nacional
República Dominicana

INDICE

Introducción.....	3
El Principio de Razonabilidad	4
I .- Aproximación al concepto de razonabilidad	4
II .- Concepto constitucional de la razonabilidad	4
III .- El principio de razonabilidad de las leyes	5
IV .- La razonabilidad o debido proceso sustantivo como límite en el ejercicio de todo poder	6
V .- El principio de razonabilidad respecto a procedimientos administrativos	7
VI .- El control de razonabilidad	8
Conclusión	11

INTRODUCCION

Las libertades públicas, entendidas como derechos fundamentales y libertades individuales y sociales, son situaciones y potestades jurídicas inherentes al ser humano. Muchos las consideran anteriores y superiores al Estado. Existe una obligación o compromiso del Estado de garantizar y velar por su pleno respeto y vigencia. Pero no son sólo derechos sino parte de la estructura institucional de un Estado de Derecho.

El reconocimiento jurídico de las libertades públicas supone una relación jurídica entre los administrados y el Estado por virtud de la cual el Estado se autolimita reconociendo un ámbito intangible, una esfera de irreductible libertad al administrado. Surgen así y con motivo de situaciones concretas, poderes jurídicos o, más exactamente, derechos públicos subjetivos, exigibles, y deberes estatales que pueden realizarse por la vía de la abstención o de un hacer.

Existencia tres tipos de límites externos o limitaciones a las libertades públicas: el orden público, la moral y los derechos de terceros. Asimismo deben verse como límites los deberes constitucionales.

El interés general se traduce en un Estado de derecho, en normas que imponen límites a la actuación de los sujetos públicos y privados. La violación de aquellas lleva aparejada la correspondiente sanción, que no es sino una técnica de protección o tutela de los correspondientes bienes jurídicos en que se concreta ese bien común determinados por la comunidad jurídica. A través de tal técnica se persigue un control preventivo y represivo de la vida social en orden a la eficacia del orden jurídico y la efectividad por tanto de aquellos bienes.

En este trabajo de investigación se interesa destacar cuáles son los límites del Estado en materia de regulación de libertades y bajo qué parámetros es válida dicha regulación, así como las garantías del particular frente a tal potestad reglamentaria. *Básicamente se concentrará esfuerzo en destacar la importancia del principio de la razonabilidad como parámetro de control a la potestad discrecional de la Administración.*

La razonabilidad es el criterio demarcatorio de la discrecionalidad frente a la arbitrariedad ya que si la potestad discrecional consiste en elegir una opción entre un abanico de posibilidades razonables no hay potestad discrecional cuando es sólo una la solución razonable y por tanto no hay posibilidad de elección. En el supuesto más habitual en que caben varias elecciones entra de manera determinante la persona del juez quien estará investido de potestad para decidir en una u otra dirección, es decir hay un margen discrecional cuando sobre una cuestión aparecen varias soluciones razonables y es preciso elegir entre ellas. Por ello, el ejercicio de la potestad discrecional presupone dos elementos, por una parte una opción entre varias soluciones razonables y es

preciso elegir entre ellas y por otra parte que esa opción sea razonable dentro de un marco socio-cultural determinado.

EL PRINCIPIO DE RAZONABILIDAD

I. APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DE "RAZONABILIDAD"

El vocablo "razonable" deriva del latín "rationabilis", adjetivo que significa arreglado, justo, conforme a razón. De otro lado Lalande nos dice que "raisonable", quiere decir que posee razón; el que piensa u obra de una manera que no puede censurarse, el que evidencia un juicio sano y normal.

Muchos definen la razonabilidad en su sentido estricto que significa la "justicia de la igualdad" y una razonabilidad en sentido amplio que incluye meritaciones de valores inferiores a la Justicia en el plexo axiológico como son la solidaridad, la cooperación la paz, el orden, el poder, la seguridad.

Otros destacan que las enseñanzas de "lo razonable", se desprenden de la experiencia de la razón vital y de la razón histórica, es decir, de la experiencia vivida por los hombres individual y colectivamente, y por ello, señala que la razonabilidad es fruto del logos humano o sea "la lógica de lo razonable", a diferencia de la lógica de tipo matemático que es "la lógica de lo racional".-

II. CONCEPTO CONSTITUCIONAL DE LA RAZONABILIDAD

El principio de razonabilidad ha tenido origen en la interpretación que se ha hecho del principio de igualdad y especialmente de la regla de la igualdad que establece que los casos iguales deben ser tratados por el legislador del mismo modo y los desiguales deben ser tratados de manera diferente.

La "razonabilidad" implica un juicio de valor y, aplicada a una ley, una conformidad con los principios del sentido común. Se utiliza, igualmente, referida a parámetros de interpretación de los tratados y, por consiguiente, de la Convención de los Derechos Humanos. Siendo razonable lo justo, lo proporcionado y lo equitativo, por oposición a lo injusto, absurdo y arbitrario, es un calificativo que tiene contenido axiológico que implica opinión pero, de alguna manera, puede emplearse jurídicamente como, de hecho, lo hacen con frecuencia los tribunales, pues toda actividad estatal debe no solamente ser válida sino razonable.

El principio de razonabilidad es también una fuente de las denominadas "lagunas axiológicas". Se denomina laguna axiológica no a la falta de cualquier norma sino a la falta de una norma justa, es decir, de una norma jurídica que no existe, pero que debería existir a causa del sentido de justicia del intérprete o para la justa aplicación de una norma superior (constitucional).

Cuando el legislador trata de modo igual casos que al intérprete (de la Constitución, o más exactamente, al tribunal constitucional), le parecen diversos, o sea cuando el legislador no distingue cuando debería distinguir, entonces el tribunal constitucional dirá que falta una norma diferenciadora (existe una laguna, pues falta la norma diferenciadora). Cuando el legislador trata de modo diverso casos que al intérprete de la Constitución parecen iguales y, en consecuencia, el legislador ha distinguido sin razón, entonces el intérprete manifestará que falta una norma igualadora (en este caso también existe laguna, ya que falta la norma que iguala y que confiere el mismo derecho).

El principio de razonabilidad implica, además la posibilidad del control jurisdiccional, de los estados de excepción. En virtud del principio de razonabilidad, los órganos jurisdiccionales tienen facultades de controlar y regular los efectos de las medidas de excepción en la población en vía de Acción de Garantía, lo cual tiene dos características fundamentales:

- a. Los jueces y Tribunales están en obligación de dar trámite a las acciones de garantía durante un Estado de Excepción, por cuanto las garantías procesales de los derechos humanos son parte del núcleo intangible de derechos que no se pueden suspender durante la vigencia de tales estados.
- b. El "análisis de razonabilidad" que se realiza está orientado al control de la legitimidad en la aplicación de las medidas de excepción - principalmente la suspensión de garantías a los derechos - pero, no puede cuestionar la legitimidad del Decreto Supremo que establece el Estado de Excepción.

Este principio actúa en dos sentidos:

- ✓ Sirve para medir la verosimilitud de determinada explicación o solución; el criterio de razonabilidad puede servir como criterio distintivo en situaciones límite o confusas en las cuales deba distinguirse la realidad de la simulación.
- ✓ Este principio parte del supuesto de que el ser humano común actúa generalmente conforme a la razón y encuadrado en ciertos patrones de conducta. Las excepciones deben justificarse y probarse especialmente y para descubrir la realidad de las cosas.
- ✓ También sirve como cauce, como límite, como freno de ciertas facultades cuya amplitud puede prestarse para arbitrariedades.

III. EL PRINCIPIO DE RAZONABILIDAD DE LAS LEYES

Es este un límite sustancial al obrar legislativo. Significa que, si la Constitución reconoce un derecho, la ley no puede negarlo o destruirlo por pretexto de

regularlo de manera que la potestad de limitación o restricción al derecho fundamental está a su vez limitada por parámetros jurídicos de la razonabilidad y la proporcionalidad. La limitación o reglamentación establecida por el legislador para rimar con la Constitución requiere ser justa, razonable, razonada, equilibrada, conforme al sistema de valores y de principios del derecho de la constitución. Las limitaciones a los derechos fundamentales deben ser razonables y debe existir proporcionalidad entre el daño o la disminución causada a la libertad y el interés general que justifica la restricción. Debe existir proporción verificable entre el beneficio para la comunidad y el perjuicio para el particular.

El principio de la razonabilidad de la ley significa que toda regla social, debe de tener un carácter de justicia, de utilidad, de manera que la ley debe de ser justa y útil a la comunidad para que pueda tener vigencia.

IV. LA RAZONABILIDAD O DEBIDO PROCESO SUSTANTIVO COMO LÍMITE EN EL EJERCICIO DE TODO PODER

La razonabilidad es una regla substancial a la que también se la ha denominado el principio del debido proceso sustantivo, expresando además que el derecho judicial en materia de control judicial de la razonabilidad se limita a verificar si el `medio´ elegido para tal o cual `fin´ es razonablemente proporcionado y conducente para alcanzar ese fin; pero no entra a analizar si ese `medio´ elegido pudo o puede ser reemplazado por otro que, igualmente conducente y proporcionado al mismo `fin´, resulte menos gravoso para el derecho o la libertad que se limitan.

Aunque la Constitución dominicana no contiene artículos referentes a la razonabilidad, la doctrina y la jurisprudencia han elaborado este principio derivado de la obligación estatal de no alterar los derechos y garantías, a fin de delimitar e invalidar la reglamentación ilegítima. No obstante, es posible afinar las pautas o criterios de razonabilidad para delinear un principio interpretativo que afiance los controles y resguarde los derechos.

Del principio interpretativo de razonabilidad, de todos modos, emana una norma operativa y vinculante para todos los órganos de poder en el estado de derecho, entendido éste, como estado de razón. En efecto, si lo razonable es lo opuesto a lo arbitrario, es decir contrario a lo carente de sustento —o que deriva sólo de la voluntad de quién produce el acto— una ley, reglamento o sentencia son razonables cuando están motivados en los hechos y circunstancias que los impulsaron y fundados en el derecho vigente.

El principio de legalidad formal y el principio de razonabilidad constituyen la estructura de limitación del poder. Según el principio de legalidad formal una

norma jurídica de cualquier tipo o grado es legítima si fue emitida por el órgano de poder competente para dictarla de acuerdo a lo dispuesto en la norma jerárquicamente superior, y bajo el procedimiento establecido por aquella. En último término, la norma que legitima todo el sistema es la constitución o norma básica junto a los tratados de derechos humanos con jerarquía constitucional. Cuando una disposición jurídica se ha dictado incumpliendo el principio de legalidad se ve afectado el debido proceso adjetivo o formal. Se suscita, entonces, una clara inconstitucionalidad en el caso de que, por ejemplo, el presidente de la Nación dictara un decreto de necesidad y urgencia en materia penal o suspendiera en sus funciones a un magistrado judicial.

Pero una norma o decisión del poder puede dictarse cumpliendo las exigencias del debido proceso adjetivo y ser, no obstante, inconstitucional. Ello sucede cuando el contenido de la norma o acto gubernamental, la sustancia de la disposición, la reglamentación de los derechos o garantías carecen de razonabilidad, es decir, afectan o vulneran el debido proceso sustantivo o material.

V. EL PRINCIPIO DE RAZONABILIDAD RESPECTO A PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

El principio de razonabilidad, según el cual, las decisiones de la autoridad administrativa, cuando creen obligaciones, califiquen infracciones, impongan sanciones o establezcan restricciones a los administrados, supone que deben adaptarse dentro de los límites de la facultad atribuida y manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que se deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido.

La razonabilidad implica que el acto estatal debe mantener su justificación lógica y axiológica en los sucesos o circunstancias que fueran. Así, la doctrina exige que se produzca una consonancia entre el hecho antecedente "creador" o "motivador" del acto estatal y el hecho consecuente derivado de aquél.

En consecuencia, la razonabilidad comporta una adecuada relación lógico-axiológica entre la circunstancia motivante, el objeto buscado y el medio empleado.

Por otro lado, la razonabilidad puede ser analizada desde varias perspectivas:

- ✓ *La razonabilidad cuantitativa* pondera el contenido del proceso discursivo o inferente que concluye con una proposición lógica y axiológicamente válida. Su fundamentación apuesta a la adecuación entre el hecho desencadenante del acto estatal y el resultado de éste en cuanto a su magnitud numérica, dineraria, aritmética, etc.
- ✓ *La razonabilidad cualitativa* pondera el proceso discursivo o inferente que concluye con una regla simétrica o asimétrica de asignación de

- ✓ *La razonabilidad instrumental.* Es aquella que tiende a averiguar mediante el proceso axiológico pertinente, la proporcionalidad que existe entre el objetivo constitucional de la ley y las restricciones impuestas a los derechos. Aquí también como en la cuantitativa, se busca la integridad del derecho, pero en forma mediata, pues en lo inmediato, lo que se persigue averiguar es la razonabilidad que existe entre el fin de la ley y los medios o formas de aplicación escogidos para su cumplimiento, de forma tal que no sean arbitrarios, desproporcionadas o caprichosas.
- ✓ *La razonabilidad temporal* no se examina en función de la cantidad, de la cualidad o de la instrumentabilidad de las restricciones legales o reglamentarias, sino que aparece el factor tiempo que si bien generalmente su transcurso no causa efectos en las relaciones jurídicas, en ocasiones aparece ese transcurso como causa productora de la irrazonabilidad, dado que el decurso del tiempo y la dinámica tan veloz y cambiante de las circunstancias, muchas veces vuelve irrazonable la aplicación de la ley que en sus orígenes, respondiendo a demandas de justicia de la sociedad, establecía restricciones que a esa época, se mostraban como claramente razonables.
- ✓ *La razonabilidad procesal* que es aquella que se pone de manifiesto en el mero proceso interpretativo de la norma jurídica o en la valoración de los actos del proceso judicial. Es decir, la irrazonabilidad aquí no se origina en la ley o reglamento, sino en la interpretación que el magistrado realiza de los mismos o en la realización y meritación de los diversos actos procesales.

El acto estatal discrecional debe acreditar la necesaria disposición o correspondencia entre la causa que lo origina y el efecto buscado. Existe, entonces, la necesidad de acreditar coherencia y equilibrio entre el antecedente que origina el acto estatal y la consecuencia derivada de aquel.

La problemática del acto discrecional se centra en conciliar la libertad de apreciación de la Administración con un control judicial posterior. El control de la proporcionalidad, racionalidad o razonabilidad del criterio de actuación discrecional de la Administración sólo es posible, sin embargo, si dicho criterio se justifica adecuadamente. De ahí la relevancia material (y no sólo formal) que la motivación de las decisiones administrativas discrecionales posee en orden a su control judicial.

VI. EL CONTROL DE RAZONABILIDAD

Se puede afirmar que toda vez que se ejerza por los tribunales el control judicial de razonabilidad sobre los actos estatales y los comportamientos individuales y grupales, no se está haciendo otra cosa que actualizar una manifestación, crecientemente vigorosa, del control de constitucionalidad.

Los dos principios cardinales que presiden la reglamentación de los derechos, deberes y garantías constitucionales, son:

a) El principio de legalidad, que en términos genéricos implica la exigencia de una norma jurídica, de cualquier rango por medio de la cual se manifieste la reglamentación con las limitaciones que exige una convivencia social ordenada al bien general.

b) El principio de razonabilidad que fundamentalmente significa que las reglamentaciones tanto legislativas respecto de los derechos y garantías constitucionales, como del Poder Ejecutivo mediante decretos reglamentarios respecto de las leyes, deberán ser razonables, fijándole condiciones y limitaciones adecuadas al espíritu y a la letra de las normas constitucionales.

Las tres dimensiones de la razonabilidad:

- ⇒ *El subprincipio de adecuación:* Una norma legislativa, debe prever los medios, instrumentos o herramientas para lograr el cumplimiento del fin por ella buscado, correspondiendo a los jueces el examen de su idoneidad. El principio de proporcionalidad implica pues, la prohibición de limitaciones inadecuadas, a través de regulaciones que afecten derechos constitucionales respecto del fin perseguido por el legislador. A partir de esa relación medio-fin de la norma (legal y constitucional) se posibilitará el control de su constitucionalidad, toda vez que si una medida legislativa no es adecuada para alcanzar los objetivos que persigue, será declarada inconstitucional. Por el contrario, si la finalidad de la ley no contradice su texto y mantiene algún tipo de relación con la restricción ocasionada, se considerará constitucional.
- ⇒ *El subprincipio de necesidad:* Que intenta demostrar que la medida adoptada por el legislador es la menos gravosa de los derechos fundamentales y no existe otra igualmente eficaz que produzca consecuencias menos perjudiciales. La comparación de medidas del mismo modo efectivas, no debe realizarse en abstracto, sino que en cada caso concreto deberán establecerse los parámetros de preferencia basados en la menor restricción de los derechos.

- ⇒ *El subprincipio de proporcionalidad en sentido estricto*: Significa que la aplicación de un determinado medio para alcanzar un fin, debe guardar una relación razonable entre este y aquel.

Cabe señalar que la graduación de la sanción según la apreciación de la gravedad de las faltas cometidas traduce el ejercicio de facultades discrecionales, propias de la administración. Es precisamente la razonabilidad con que se ejercen tales facultades el principio que otorga validez a los actos de los órganos del Estado y que permite a los jueces, ante planteos concretos de la parte interesada, verificar el cumplimiento de dichos presupuestos.

Autorizada jurisprudencia en derecho comparado ha dicho que "La graduación de las sanciones pertenece, en principio, al ámbito de las facultades discrecionales de la autoridad administrativa, y sólo son revisables por la justicia en los supuestos de arbitrariedad o ilegalidad manifiestas".

En el ámbito sancionador, el principio de razonabilidad constituye el límite al ejercicio de la potestad sancionadora, herramienta que también se utiliza tanto para seleccionar la concreta sanción a aplicar entre las disponibles en el ordenamiento jurídico como para proceder a su graduación.

En la determinación normativa del régimen sancionador, así como en la imposición de sanciones por las Administraciones Públicas se deberá guardar la debida adecuación entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción aplicada, considerándose especialmente los siguientes criterios para la graduación de la sanción a aplicar:

- a) La existencia de intencionalidad o reiteración.
- b) La naturaleza de los perjuicios causados.
- c) La reincidencia, por comisión en el término de un año de más de una infracción de la misma naturaleza cuando así haya sido declarado por resolución firme.

CONCLUSION

Las libertades públicas son un componente esencial del régimen jurídico propio de un estado de derecho. Su regulación y reglamentación debe ser concebido como una forma, una más, de garantizar su plena vigencia y eficacia. Es esta la diferencia sustancial que separa la regulación de la libertad en un estado liberal democrático de su regulación en uno totalitario, aun en el caso de que este último tenga una forma de gobierno democrática.

El principio de razonabilidad exige que cada vez que la Constitución depara una competencia a un órgano del poder, el ejercicio de la actividad consiguiente tenga un contenido razonable. De lo contrario, la norma se transforma en irrazonable y arbitraria. Este principio tiene como finalidad preservar el valor justicia en el contenido de todo acto de poder. Exige que el "medio" escogido para alcanzar un "fin" válido guarde proporción y aptitud suficiente con ese fin, o bien, que se verifique una "razón" valedera para fundar tal o cual acto de poder.

En la jurisprudencia y doctrina moderna, una de las manifestaciones superadores del principio de razonabilidad lo constituye el principio de proporcionalidad. La aplicación de dicho principio intenta precisar el máximo grado de racionalidad y de respeto hacia la competencia legislativa para configurar la Constitución y para encauzar la vida política. La estructura del principio de proporcionalidad está compuesta por los subprincipios de idoneidad, de necesidad y de proporcionalidad en sentido estricto.

La razonabilidad es un estándar axiológico, un módulo de justicia que nos ayuda a determinar lo axiológicamente válido del orden jurídico, según las circunstancias del caso y en función de todos los valores. Llevada esta fórmula al plano constitucional, ella adquiere un rol propio a través del "control de razonabilidad", y se nos presenta con todo el vigor de una garantía constitucional implícita y específica, manifestativa de la superlativa garantía del "control de constitucionalidad" y de la "supremacía constitucional" en que se funda. En fin, desentrañar la razonabilidad de una norma reglamentaria o de las circunstancias de su aplicación, es asegurar su constitucionalidad, para que la Ley Suprema vivifique la conciencia jurídica de la sociedad en el afianzamiento de la justicia preambular.