

# El principio de proporcionalidad en el procedimiento administrativo

Principle of proportionality in administrative procedure

PEDRO JOSÉ JORGE COVIELLO\*

**Resumen:** El principio de proporcionalidad es considerado en el presente trabajo como sinónimo del principio de razonabilidad. Ello resulta de la jurisprudencia argentina, donde se prefirió hacer referencia al principio de razonabilidad y no al de proporcionalidad. En el Derecho peruano, donde la ley de procedimiento administrativo menciona la razonabilidad, ocurre lo mismo. El principio de razonabilidad o proporcionalidad es relevante en el momento de decidir, como consecuencia del procedimiento previo. Se exponen, hacia el final, algunos precedentes de la Corte Suprema de Justicia de la Nación de Argentina donde se aplicó el criterio de la razonabilidad en relación a normas procesales.

**Palabras clave:** Razonabilidad – proporcionalidad – proporcionalidad y contenido de la decisión

**Abstract:** In this paper, principle of proportionality is considered as synonym of principle of reasonability. It comes from Argentinean Case Law where reference to principle of rationality rather than of proportionality is preferred. The same applies to Peruvian Law, which administrative procedure law mentions reasonability. Principle of reasonability or proportionality is relevant at the time of decisions as a consequence of previous procedure. At the bottom of the paper, some case precedent from Argentinean Supreme Court of Justice in which the criteria of reasonability related to procedural rules applied are explained.

**Key words:** Reasonability – proportionality – proportionality and content of decision

CONTENIDO: INTRODUCCIÓN. – I. EL PRINCIPIO DE RAZONABILIDAD.- II. EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD. – III. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y PROPORCIONALIDAD (RAZONABILIDAD). – IV. CONCLUSIÓN.

---

\* Es doctor en Ciencias Jurídicas. Se desempeña como profesor titular ordinario de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica Argentina «Santa María de los Buenos Aires». Asimismo, es director de la carrera de especialización en Derecho administrativo económico que se dicta en dicha casa de estudios. Fue juez federal de cámara y juez de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal de la ciudad de Buenos Aires (actualmente retirado). Correo electrónico: [pjgc17@hotmail.com](mailto:pjgc17@hotmail.com).

¿Qué son el derecho y la ley si han de aportar una ayuda en vez de erigir un obstáculo?

Romano Guardini<sup>1</sup>

Es un honor la invitación que los hermanos peruanos me han hecho para participar en esta prestigiosa publicación, y, en especial, en el presente número, destinado a recordar una ley que muestra la intervención de verdaderos juristas en su redacción, y en la que aparecen plasmados principios que fraternalmente compartimos. Solo puedo decir, de todo corazón, gracias, hermanos, por permitirme hacer un aporte —bien modesto, por cierto—.

El principio de proporcionalidad ha tenido una expansión notable en el Derecho público europeo, tanto en el orden nacional como en el marco comunitario, cuya influencia —quizás por seguimiento de la doctrina española— recaló en las playas iberoamericanas, al punto tal que puede decirse que aparece en nuestros derechos una puja entre la aplicación de dicho principio y el tradicional de razonabilidad.

Lo que ocurre es que la simple extrapolación de modelos foráneos —en la medida en que así se pueda decir, puesto que prácticamente todos nuestros modelos jurídicos *ius* administrativos parten de raíces hispanas, primero, y francesas, italianas o alemanas después, sin perjuicio de desembarcos estadounidenses— no significa que las figuras importadas sean distintas a otras que sí existen en nuestros ordenamientos iberoamericanos.

En el caso del principio del que aquí hablamos —sin indagar mayormente en otros ordenamientos de países hermanos de Iberoamérica— lo que aparece históricamente es el clásico y vétéro principio de razonabilidad.

Para muestra de ello, me remito a la Ley de Procedimiento Administrativo General del Perú 27444, cuyo artículo 4 menciona, entre los principios del procedimiento administrativo, el principio de razonabilidad (punto 1.4) en estos términos:

[...] las decisiones de la autoridad administrativa, cuando creen obligaciones, califiquen infracciones, impongan sanciones, o establezcan restricciones a los administrados, 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 deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido.

1 GUARDINI, Romano. *El Poder. Ensayo sobre el reino del hombre*. Buenos Aires: Editorial Troquel, 1959, p. 105.

Ese concepto, sabiamente incluido en una ley igualmente notable, muestra el encaje conceptual de la ley dentro de una tradición jurídica que fue anterior en nuestros países a la elaboración europea del principio de proporcionalidad.

Pues bien, en atención al tema que me fue gentilmente solicitado por la dirección de la revista —que, en cierto modo, considero un desafío académico, y ya se verá por qué— esto me lleva, necesariamente, a reiterar consideraciones que formulé en otros momentos sobre el principio de razonabilidad en su confronte con el de proporcionalidad, para luego indagar dónde penetra este o aquel principio —según será el concepto que se adopte sobre ellos— dentro del procedimiento administrativo.

## I. EL PRINCIPIO DE RAZONABILIDAD

En la República Argentina el principio de razonabilidad fue la punta de lanza que esgrimieron nuestros tribunales para controlar de manera más eficaz los actos de los poderes públicos, desde la constitucionalidad de las leyes, hasta en el contenido del resto de los actos de aquellas<sup>2</sup>.

El control de razonabilidad en nuestro país ha partido fundamentalmente de dos normas plasmadas en la Constitución: los artículos 28<sup>3</sup> —que no tiene parangón con el modelo de la Constitución americana y que fue tomado del proyecto de Juan Bautista Alberdi— y el 33<sup>4</sup> —tomado de la Enmienda IX (1791) de dicha Constitución<sup>5</sup>, y que guarda analogía con el artículo 3 de la Constitución Política del Perú de 1993<sup>6</sup>—.

2 Entre los distintos estudios que sobre el principio fueron escritos en nuestro país, pueden citarse: LINARES, Juan Francisco. *Razonabilidad de las leyes*. Primera reimpresión de la segunda edición. Buenos Aires: Depalma, 1989; y CIANCIARDO, Juan. *El conflictivismo en los derechos fundamentales*. Pamplona: EUNSA, 2000 (en lo sucesivo, las citas que haré de Cianciardo se referirán a esta obra. Destaco que fue reeditada y ampliada en nuestro país bajo el título *El ejercicio regular de los derechos. Análisis y crítica del conflictivismo*. Buenos Aires: Ad Hoc, 2007; CIANCIARDO, Juan. *El principio de razonabilidad. Del debido proceso sustantivo al moderno juicio de proporcionalidad*. Segunda edición. Buenos Aires: Ábaco, 2009; SERNA, Pedro y Fernando TOLLER. *La interpretación constitucional de los derechos fundamentales. Una alternativa a los conflictos de derechos*. Buenos Aires: La Ley, 2000; ÁLVAREZ ÁLVAREZ, Fernando. «Algunas reflexiones en torno al principio de razonabilidad en la actuación de la administración pública». *Lexis Nexis Jurisprudencia Argentina*, 5 de enero, 2005. Asimismo, el principio lo expuse en «La protección de la confianza del administrado. Derecho argentino y derecho comparado». *Lexis Nexis*. Buenos Aires, 2004, pp. 417 y siguientes; y, más recientemente, en mi trabajo «El principio de razonabilidad (¿o proporcionalidad?) en el derecho público argentino». *Revista de Administración Pública*, número 75 (edición especial), enero-marzo. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2011.

3 «Los principios, garantías y derechos reconocidos en los anteriores artículos no podrán ser alterados por las leyes que reglamenten su ejercicio».

4 «Las declaraciones, derechos y garantías que enumera la Constitución, no serán entendidos como negación de otros derechos y garantías no enumerados, pero que nacen del principio de la soberanía del pueblo y de la forma republicana de gobierno».

5 «The enumeration in the Constitution, of certain Rights, shall not be construed to deny or disparage others retained by the people».

6 «La enumeración de los derechos establecidos en este capítulo no excluye los demás que la Constitución garantiza, ni otros de naturaleza análoga o que se fundan en la dignidad del hombre, o en los principios de soberanía del pueblo, del Estado democrático de derecho y de la forma republicana de gobierno».

A partir de dichas normas, y otras que en su momento se consideraron aplicables a los casos concretos, como la garantía de la propiedad (artículo 17) o la de la igualdad ante la ley (artículo 16), se estructuró el control de constitucionalidad de las leyes y del resto de los actos estatales desde principios del siglo XX<sup>7</sup> sin que, no obstante, se haya precisado qué se entiende por razonabilidad<sup>8</sup>.

Sagüés ha distinguido tres tipos de *test* de razonabilidad —término caro a los constitucionalistas—: (i) la razonabilidad normativa, en cuanto las normas legales deben mantener coherencia con las constitucionales; (ii) la razonabilidad técnica, que postula una apropiada adecuación entre los fines postulados por la ley y los medios para lograrlos; y (iii) la razonabilidad axiológica, que apunta a la cuota básica de justicia intrínseca de las normas<sup>9</sup>.

La Corte Suprema argentina hizo uso del criterio de la razonabilidad de las leyes, a fin de determinar una interpretación que conciliara sus disposiciones, que permita adoptar como verdadero el sentido que las concilie y que deje a todas con valor y efecto<sup>10</sup>. Por ello, ha dicho que la interpretación debe ser armónica y conectada con las demás normas que integran el ordenamiento jurídico<sup>11</sup>, con lo que se busca aquella que lleve a resguardo el bien común<sup>12</sup>. Adicionalmente, de surgir dificultades interpretativas en la ponderación de los intereses reconocidos como lícitos y que resulten contrapuestos, se acordará preeminencia al que reviste carácter público<sup>13</sup>.

Es en ese marco que se encontró en el principio de razonabilidad una forma de controlar y hasta invalidar las leyes. Así, por ejemplo, en una oportunidad sostuvo nuestro Alto Tribunal que:

Las grandes metas de la política del Estado están fijadas en el Preámbulo de la Constitución. La acción del poder político estatal para lograr esas metas no es revisable judicialmente en cuanto decisión política. Pero como ésta, necesariamente, debe instrumentarse mediante normas jurídicas —*ubi societas ibi ius*—. Y bajo este aspecto, cabe la valoración judicial de los medios empleados. Esto no es otra cosa que constatar la validez del instrumento jurídico empleado para la consecución de lo que se considera un bien social en un momento dado. Ese medio será

7 LINARES, Juan Francisco. Ob. cit., pp. 159 y siguientes.

8 Ibid., *passim*. (aunque se llevó a cabo un útil esfuerzo para sistematizar algunas pautas a partir de distintos pronunciamientos); CIANCIARDO, Juan. Ob. cit., p. 300; BIANCHI, A. *Dinámica del Estado de Derecho. La seguridad jurídica ante las emergencias*. Buenos Aires: Ábaco, 1996, pp. 99 y siguientes.

9 SAGÜÉS, Néstor Pedro. *Elementos de Derecho constitucional*. Segunda edición, tomo II. Buenos Aires: Astrea, 1997, pp. 700-701.

10 Fallos: 289:185 (1974) y 296:372 (1976).

11 Fallos: 288:416 (1974).

12 Fallos: 313:1232 (1990).

13 Fallos: 253:133 (1962) y 258:271 (1964).

admisible si no suprime ni hiere sustancialmente otros bienes amparados por la misma estructura constitucional<sup>14</sup>.

Uno de los puntos centrales del control de razonabilidad de las leyes —y, en su momento, del ejercicio de las potestades del Ejecutivo durante el estado de sitio<sup>15</sup>— fue el de las medidas adoptadas en el marco de las situaciones de emergencia que restringían los derechos. Así, se consideró que las leyes que suspendían temporaria y «razonablemente» los efectos de los contratos y de las sentencias firmes eran constitucionales «siempre que no se altere la sustancia de uno y otras», con lo que se exigía que la restricción al ejercicio normal de los derechos patrimoniales fuera razonable, limitada en el tiempo y no tan solo una mutación en la sustancia o esencia del derecho<sup>16</sup>.

En el Derecho administrativo, el principio de razonabilidad constituye el paradigma en materia de control de la discrecionalidad, como se pudo apreciar en el caso basilar «Industria Maderera Lanín»<sup>17</sup>, en donde, a través de una fórmula que se ha repetido en todas las instancias y fueros, la Corte acuñó el estándar que también conviene recordar:

[L]a circunstancia de que la administración obrase en ejercicio de facultades discrecionales, en manera alguna puede aquí constituir un justificativo de su conducta arbitraria; puesto que 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 parte interesada, verificar el cumplimiento de dicha exigencia (énfasis añadido).

La idea de la razonabilidad fue recibida en el artículo 7, inciso f, de la LNPA, en donde, en relación al elemento «finalidad» del acto, precisa que «las medidas que el acto involucre deben ser *proporcionalmente* adecuadas a aquella finalidad» (el énfasis me pertenece).

Más adelante, retornaré sobre el estudio específico de la aplicación del principio de razonabilidad en nuestro Derecho administrativo y, en especial, en el procedimiento administrativo. Empero, no dejo de lado la necesidad de advertir que, en nuestro país, la mera mención del adverbio «proporcionalmente» en dicho inciso en nada preocupó

## 143

EL PRINCIPIO DE  
PROPORCIONALIDAD  
EN EL  
PROCEDIMIENTO  
ADMINISTRATIVO

PRINCIPLE OF  
PROPORTIONALITY  
IN ADMINISTRATIVE  
PROCEDURE

14 Fallos: 307:323 (1985), del dictamen del procurador fiscal ante la Corte Suprema al que se remitió el Alto Tribunal.

15 Me remito a la exposición de Bianchi en *Dinámica del Estado de Derecho* (pp. 99 y siguientes).

16 Ver «Russo» en fallos: 243:467 (1959). Esta doctrina ha sido constantemente reiterada en materia de emergencia. Ver también las causas «Avico c/ de la Pesa» en fallos: 172:29 (1934), y «Peralta» en fallos: 313:1513 (1990), así como el voto del juez Carlos S. Fayt en la causa «Smith» en fallos: 325:28 (2002), considerando 10, donde se recordó la jurisprudencia del Alto Tribunal en el sentido de que, en materia de emergencia, la moratoria dispuesta debía sea razonable, a lo que se acordó un alivio justificado por las circunstancias.

17 Fallos: 298:223 (1977). Me abstengo de enumerar los distintos casos y cuestiones en que se hizo uso de este precedente, porque sería interminable.

a la doctrina sobre si «razonabilidad» y «proporcionalidad» eran dos principios distintos. Siempre se utilizó el primero<sup>18</sup>.

## II. EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD<sup>19</sup>

Se encuentran antecedentes del principio tanto en los griegos y romanos, como en el *ius naturalismo*<sup>20</sup>, en el Derecho inglés, en el Derecho estadounidense —con su control por la «razonabilidad»<sup>21</sup>—, en los tribunales prusianos del siglo XVIII que buscaron limitar la potestad discrecional de la administración, o en los juristas alemanes del siglo XIX y principios del XX<sup>22</sup>, quienes forjaron el Derecho público de su país como una forma de proteger los derechos públicos subjetivos<sup>23</sup>. Incluso en Gény encontramos referencias a la idea del «balance» de intereses<sup>24</sup>.

Hay coincidencia sobre el hecho de que fueron los tribunales alemanes, luego de la Segunda Guerra Mundial, los que le dieron forma al principio<sup>25</sup>

18 Ver en este sentido: CASSAGNE, Juan Carlos: *Derecho administrativo*. Quinta edición. Tomo II. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 1996, pp. 28-29 y n. 57; CASSAGNE, Juan Carlos. «La revisión de la discrecionalidad administrativa por el Poder Judicial». En *Estudios de derecho público*. Buenos Aires: Depalma, 1995, pp. 159 y siguientes; COMADIRA, Julio Rodolfo. *Acto administrativo municipal*. Buenos Aires: Depalma, 1992, pp. 36-37; COMADIRA, Julio Rodolfo. «El exceso de punición como vicio del acto administrativo y su incidencia sobre la validez del acto administrativo». En *Derecho administrativo*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1996, pp. 73 y siguientes; COMADIRA, Julio Rodolfo. «La actividad discrecional de la administración pública. Justa medida del control judicial». *El Derecho*, 29 de marzo de 2000; COMADIRA, Julio Rodolfo y Laura MONTI. *Procedimientos administrativos. Ley Nacional de Procedimientos Administrativos (anotada y comentada)*. Tomo I. Buenos Aires: La Ley, 2002, pp. 204 y siguientes.

19 Sobre el principio de proporcionalidad pueden citarse entre otros trabajos: GRECCO, Carlos Manuel y Ana Patricia GUGLIEMINETTI: «El principio de proporcionalidad en la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos (glosas preliminares)». En Documentación Administrativa. Tomos 267 y 268, septiembre 2003 - abril 2004; *El Derecho administrativo en Argentina: situación y tendencias actuales*. Madrid: INAP, 2004, pp. 121 y siguientes; RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, José María. *La ponderación de bienes e intereses en el Derecho administrativo*. Madrid: Marcial Pons, 2000; LÓPEZ GONZÁLEZ, José Ignacio. *El principio general de proporcionalidad en Derecho administrativo*. Sevilla: Instituto García Oviedo, 1988; SANDULLI, Aldo. *La proporzionalità dell'azione amministrativa*. Milán: Giuffè, 1998; XYNOPOULOS, Georges. *Le contrôle de proportionnalité dans le contentieux de la constitutionnalité et de la légalité. en France, Allemagne et Angleterre*. París: L.G.D.J., 1995; THOMAS, Robert. *Legitimate expectations and proportionality in Administrative Law*. Oxford: Hart Publishing, 2000; BERNAL PULIDO, Carlos. *El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2003; y BERNAL PULIDO, Carlos. *El derecho de los derechos*. Bogotá: Universidad del Externado de Colombia, 2005.

20 XYNOPOULOS, Georges. Ob. cit., pp. 1-2.

21 THOMAS, Robert. Ob. cit., pp. 85 y siguientes; y CIANCIARDO. Ob. cit., pp. 289 y siguientes.

22 LÓPEZ GONZÁLEZ, José Ignacio. Ob. cit., p. 17.

23 SANDULLI, Aldo. Ob. cit., pp. 5 y siguientes; y XYNOPOULOS, Georges. Ob. cit., pp. 118 y siguientes.

24 GÉNY, François. *Método de interpretación y fuentes en derecho privado positivo*. Segunda edición. Madrid: Reus, 1925. La idea del «balance» de intereses, expresada en otros términos, se puede apreciar en este texto del autor: «nosotros tendemos siempre a establecer el equilibrio entre los intereses que se combaten o parecen contradecirse. Y este resultado no se obtiene más que penetrando a fondo los elementos de toda organización jurídica positiva, que consiste [...] no en entidades lógicas, sino en realidades, de naturaleza moral o económica, las únicas que pueden hacernos percibir los resortes efectivos de la vida social» (pp. 630-631). En las notas al pie, se aprecia que el sustento de su afirmación es la doctrina alemana.

25 CALMES, Sylvia. *Du principe de protection de la confinsae légitime en droits allemand, communautere et français*. París: Dalloz, 2001, pp. 249 y siguientes; y AUTEXIER, Christian. *Introduction au droit public allemande*. París: Presses Universitaires de France (PUF), 1997, pp. 107-108.

—que luego fue trasladado al derecho comunitario<sup>26</sup>, donde se constituiría en el más importante de sus principios jurídicos<sup>27</sup>—. En este sentido, se lo ha referido como una forma de «límite armonizante» al ejercicio del Poder Legislativo o Ejecutivo<sup>28</sup>, sin tener en cuenta las relaciones de naturaleza civil, como lo sostuvo el Tribunal Constitucional<sup>29</sup>.

Para él, la aplicación del principio implica determinar si «la medida sancionada por el legislador sea apropiada y necesaria para alcanzar el objetivo perseguido. El medio es apropiado, cuando por su naturaleza favorece el resultado deseado; es necesario cuando el legislador no tiene la posibilidad de elegir otro medio así de eficaz, pero que no conlleve un daño al derecho fundamental o que signifique un daño menor». Esto, a su vez, lleva a que la afectación «no debe tener una intensidad que no guarde relación con la importancia del objeto y los inconvenientes que se imponen al ciudadano»<sup>30</sup>. Como decía Walter Jellinek, el problema de la proporcionalidad es saber «si no se va a tirar sobre los gorriones con un cañón»<sup>31</sup>. Cabe señalar que otros conceptos utilizados por dicho Tribunal fueron «prohibición de medidas excesivas», «irracionalidad», o la «exigencia de la menor afectación posible a los derechos de los interesados»<sup>32</sup>.

La aplicación del principio se ha ceñido a la determinación de estos tópicos: (i) que la medida sea adecuada —o apropiada— para el resultado buscado, lo que quiere decir que el medio sea legal y que sirva para el fin buscado, por lo que algunos autores alemanes hablan de un «principio de pertinencia»<sup>33</sup>; (ii) que la medida adecuada sea necesaria, en el sentido de que la autoridad no tiene otro mecanismo a su disposición que sea menos lesivo a la persona afectada; y (iii) que la medida no sea desproporcionada con las restricciones que impone<sup>34</sup>, a lo cual también se denomina proporcionalidad en sentido estricto y en donde importa un balance de valores o intereses en juego<sup>35</sup>.

26 USHER, John A. «The influence of national concepts on decisions of the European Court». *European Law Review*, 1976, pp. 359-374, especialmente pp. 362-363.

27 SCHWARZE, Jürgen. *European Administrative Law*. Londres: Sweet & Maxwell, 1992, p. 708.

28 SANDULLI, Aldo. Ob. cit., p. 4; THOMAS, Robert. Ob. cit., p. 78; y SCHWARZE, Jürgen. Ob. cit., pp. 679 y 685 y siguientes. Aunque Calmes sostiene que el principio se aplica a todo el orden jurídico y a toda disciplina del Derecho (p. 246), en su desarrollo posterior solo lo refiere a la relación con los poderes públicos y no a otras ramas jurídicas. La propia jurisprudencia del Tribunal Constitucional mencionada por Autexier apoyaría el criterio contrario.

29 AUTEXIER, Christian. Ob. cit., pp. 107-108.

30 Ibíd. Se puede hallar una cita similar de otro pronunciamiento del Tribunal Constitucional en SCHWARZE, Jürgen. Ob. cit., p. 687.

31 CALMES, Sylvia. Ob. cit., p. 253.

32 MAURER, Harmut. *Droit administratif allemande*. París: Dalloz, 1995, p. 248; y SCHWARZE, Jürgen. Ob. cit., pp. 686-687.

33 CALMES, Sylvia. Ob. cit., p. 254.

34 MAURER, Harmut. Ob. cit., p. 248; y SCHWARZE, Jürgen. Ob. cit., p. 687. Para un detalle de cada una: SANDULLI, Aldo. Ob. cit., pp. 367 y siguientes.

35 CALMES, Sylvia. Ob. cit., p. 255. Para el detalle del funcionamiento de las tres etapas del mecanismo de la razonabilidad, ver la tesis de Cianciardo (Ob. cit., pp. 322 y siguientes) y RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, José María. Ob. cit., pp. 105 y siguientes.

La trascendencia que el principio tuvo fuera de las fronteras alemanas está demostrada en el hecho de que, en el ámbito comunitario, se lo considera uno de sus principios basilares. Esa influencia alemana se aprecia en el hecho de que los tres pasos secuenciales del juicio de proporcionalidad desarrollados en el Derecho alemán fueron tenidos en cuenta por el Tribunal de Justicia de las comunidades europeas<sup>36</sup>.

Otros países donde se ha hecho referencia al principio aquí anotado es España, donde, si bien no ha recibido tratamiento legislativo generalizado<sup>37</sup>, la jurisprudencia del Tribunal Supremo y la doctrina han seguido los mismos pasos que en el marco del Derecho alemán y del comunitario<sup>38</sup>. Merece señalarse, empero, que Fernández y García de Enterría, cuando tratan el control del ejercicio de la discrecionalidad administrativa, hacen referencia concreta al juicio de razonabilidad del modelo anglosajón y no al de proporcionalidad de los alemanes<sup>39</sup>.

En Francia, la doctrina y algunos pronunciamientos del consejo constitucional y del consejo de Estado han hablado de «proporcionalidad» y de «principio de proporcionalidad», así como igualmente del criterio del balance de costos-ventajas<sup>40</sup>. De su lado, en Italia, pese a que alguna

36 SANDULLI, Aldo. Ob. cit., p. 111, y doctrina citada en las notas 187 y 188, así como el detalle de la jurisprudencia mencionado en la nota 189. Ver también PAPADOPOULOU, Rébecca-Emmanuèla. *Principes généraux du Droit et Droit Communautaire*. Bruselas: Sakkoulas-Bruylant, 1996, pp. 248-249; SCHWARZE, Jürgen. Ob. cit., pp. 708-709. Además, las conclusiones del abogado general Dutheillet de Lamothe en el caso 11/70 «Internationale Handelsgesellschaft». Papadopoulou expresa que, en el mismo día que se dictó la sentencia, en otro pronunciamiento del 17 de diciembre de 1970, «Köster», admitió que el principio de proporcionalidad se encuentra entre «los derechos de carácter fundamental cuyo respeto debe ser asegurado en el orden jurídico comunitario» (PAPADOPOULOU, Rébecca-Emmanuèla. Ob. cit., p. 250 y nota 363).

37 No obstante, Rodríguez de Santiago señala que el principio está virtualmente contenido en distintas disposiciones de la Ley del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y aprobado por la ley 30/1992 con el texto modificado por la ley 4/1999, como son los artículos 53.2 —el contenido de los actos será «adecuado» a sus fines—, 96.4 y 96.5 —cuando se trata de varios los medios de ejecución se elige «el menos restrictivo a la libertad individual»—. En el artículo 131 de dicha ley, por el contrario, se lee el siguiente epígrafe respecto a la regulación de la potestad sancionadora: «Principio de proporcionalidad», donde se exige, entre otros recaudos, «la debida adecuación entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción aplicada».

38 LÓPEZ GONZÁLEZ, José Ignacio. Ob. cit., *passim*, especialmente pp. 19 y siguientes; y RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, José María. Ob. cit., pp. 105 y siguientes.

39 GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y Tomás Ramón FERNÁNDEZ. *Curso de derecho administrativo*. Novena edición, tomo I. Madrid: Civitas, 2004, pp. 472-475. En este punto creo conveniente mencionar un importante trabajo en la materia de Manuel Aienza: «Sobre lo razonable en el Derecho». *Revista Española de Derecho Constitucional*, número 27, septiembre-diciembre de 1989, pp. 93 y siguientes. Allí distingue el autor entre lo racional y lo razonable, en el sentido de que, mientras lo primero constituiría la expresión lógica de un proceso de decisión, el juicio de razonabilidad tendría carácter subsidiario ante la insuficiencia de los criterios de racionalidad. El criterio de razonabilidad lo sitúa en el consenso, ello es, que «[L]a decisión a tomar en cada caso sería aquella que pueda verse como aceptable por una comunidad de seres o por un ser que la represente o, si hubiera varias decisiones que pudieran serlo en principio, la que pudiera lograr una mayor aceptabilidad, un mayor consenso» (p. 104). Advierto que no abro juicio sobre esta posición del destacado autor.

40 CALMES, Sylvia. Ob. cit., p. 250. Ver también la bibliografía citada en RIVERO-WALINE. *Droit administratif*. Décimo octava edición. París: Dalloz, 2000, p. 252, nota 1. Para un detalle del panorama francés, leer: SANDULLI, Aldo. Ob. cit., pp. 68 y siguientes; y, muy especialmente, la tesis de XYNOPOULOS, Georges. Ob. cit., pp. 13 y siguientes. En ese texto, el autor llega a referirse a una «proporcionalidad implícita». Asimismo, CHAPUS, René. *Droit administratif*. Décimo cuarta edición, tomo I. París: Montchrestien, 2000, p. 1039; y DE LAUBADÈRE, André, Jean C. VENEZIA e Yves GAUDEMET. *Traité de droit administratif*. Décimo cuarta edición, tomo I. París: L.G.D.J., 1996, pp. 549-550 y 648-649.



posición doctrinaria postula su aplicación<sup>41</sup>, la tendencia se orienta a sustentar el control de los poderes públicos a través del concepto de razonabilidad, como un parámetro de la lógica de actuación de aquellos<sup>42</sup>.

En una situación que aún sigo observando como curiosa, Gran Bretaña ha visto el principio de proporcionalidad como una forma de superar el criterio del control por vía de la razonabilidad, en la inteligencia de que aquel es más amplio que este otro —caracterizado por un *self restraint*—<sup>43</sup>.

### III. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y PROPORCIONALIDAD (O RAZONABILIDAD)

Aquí corresponde ponderar si, por un lado, tiene sentido hablar de proporcionalidad en vez de razonabilidad —si es que se trata de distintos principios, o, en todo caso, si se pueden utilizar como términos sinónimos—, y, en segundo lugar, cuál es el alcance de su aplicación al procedimiento administrativo.

En el Derecho argentino, la distinción entre el principio de razonabilidad y el principio de proporcionalidad no ha sido relevante —más allá de algún intento aislado— en la medida que se los utilizó como sinónimos, lo que sirvió en definitiva para obtener los mismos fines a los que apunta la construcción continental europea<sup>44</sup>.

En esa inteligencia, no debemos importar los problemas para los que en otros derechos se instituyeron soluciones o remedios jurídicos, si es que, de por sí, ya se cuenta con soluciones propias para los mismos problemas en el propio país. Con la importación del principio de proporcionalidad estamos en un cierto nominalismo jurídico que pierde la visión de la

EL PRINCIPIO DE  
PROPORCIONALIDAD  
EN EL  
PROCEDIMIENTO  
ADMINISTRATIVO

PRINCIPLE OF  
PROPORTIONALITY  
IN ADMINISTRATIVE  
PROCEDURE

41 SANDULLI, Aldo. Ob. cit., p. 287.

42 BERTI, Giorgio. *Interpretazione costituzionale. Lezioni di diritto pubblico*. Cuarta edición. Milán: Giuffrè, 2001, pp. 324 y siguientes; CERULLI IRELLI, Vincenzo. *Corso di Diritto Amministrativo*. Turin: G. Giappichelli, 2000, pp. 421 y siguientes; y SORACE, Domenico. *Diritto delle amministrazioni pubbliche*. Bolonia: Il Mulino, 2000, pp. 51 y siguientes, especialmente pp. 55-56.

43 THOMAS, Robert. Ob. cit., p. 77; y CRAIG, Paul P. *Administrative Law*. Cuarta edición. Londres: Sweet & Maxwell, 1999, pp. 598 y siguientes. Por otra parte, Shønborg sostiene que «la adopción del principio de proporcionalidad agregaría realismo y honestidad al derecho inglés» (SHONBERG, Søren. *Legitimate expectations in Administrative Law*. Oxford: Oxford University Press, 2001, p. 152; BAILEY, S. H., B. JONES y A. R. MOWBRAY. *Cases and materials on Administrative Law*. Tercera edición. Londres: Sweet & Maxwell, 1997, pp. 349-352.

44 Vale la pena señalar que, en igual sentido, para Neuman el principio de proporcionalidad no tiene en el Derecho estadounidense la misma relevancia que en el europeo —sobre todo el alemán—, porque si bien la doctrina del *balancing* podría constituir un paralelo entre ambos sistemas, lo cierto es que no se lo ha considerado parte del *rule of law*. Antes bien, el criterio es que las autoridades públicas no deben observar el principio de proporcionalidad en sus decisiones, sino que, por el contrario, «[e]vitar la arbitrariedad, antes que la adhesión a la proporcionalidad, ha sido considerada como como el mandato del *rule of law* en este campo.» (NEUMAN, Gerald. «The U.S. constitutional conception of the rule of law and the Rechtsstaatsprinzip of the Grundgesetz». *Columbia Law School Public Law & Legal Theory Working Paper Group*, número 5. De la crítica formulada a quienes sostienen diferencias entre ambos principios, así como a la exposición de la doctrina del *balancing test*, me remito a mis trabajos antes citados: «La protección de la confianza...» y «El principio de razonabilidad (¿o proporcionalidad?) en el derecho público argentino».

esencia de las cosas, porque la razonabilidad hace referencia al resultado de un proceso de valoración de los distintos componentes a tener en cuenta en una decisión, que va más allá del mero ajuste formal a la ley, y que apunta, por el contrario, al contenido de la decisión —el control de razonabilidad no deja de ser una especie del control de legitimidad—.

Por lo tanto, la diferencia entre uno y otro principio es, a mi juicio, inexistente, intrascendente e innecesaria en nuestro ordenamiento. De esta manera, es preferible seguir hablando de «razonabilidad» sin perjuicio de que se los considere sinónimos. Creo —y espero no equivocarme— que en el Derecho administrativo peruano ocurre algo similar, habida cuenta de que allí se habla de razonabilidad y no de proporcionalidad —como expuse al principio—. Se trata de un lugar en donde, con buen criterio, la ley 27444 otorga, en su artículo 4, la idea de que la razonabilidad es proporcionalidad, de medio a fin. En otros términos, se entiende que la proporcionalidad es uno de los componentes del concepto de razonabilidad. Dejo constancia de que ambos términos se utilizarán, en lo que resta de la monografía, como sinónimos.

En lo referente a la aplicación al procedimiento administrativo, entiendo que es necesario precisar qué se entiende por aquel, ya que su comprensión permitirá elucidar si se aplica o no el principio de proporcionalidad.

En tal contexto, de la lectura de las distintas obras en la que se expuso el tema se aprecia que ambos principios se han aplicado al contenido de la decisión. Ello es, en otros términos —y perdonando la expresión— que se han aplicado al «producto terminado» o al resultado del procedimiento. Lo que ocurre es que el procedimiento está sustancialmente vinculado a la razonabilidad de lo que decida. En efecto, en el procedimiento administrativo lo que importa es arribar a la verdad material, mas para llegar a ella es indispensable observar los procedimientos. Las formas son, entonces, los caminos necesarios para arribar a ese resultado. Como tiene dicho el profesor Cassagne, las formas en el Derecho administrativo cumplen tanto la función de garantía de los derechos de los administrados, como la del orden, del acierto, de la justicia y de la legalidad que deben existir en la actividad administrativa<sup>45</sup>. Precisamente, nuestra corte tiene reiteradamente dicho que «en las formas se realizan las esencias»<sup>46</sup>.

Como sabiamente escribió Comadira, «el procedimiento administrativo [...] posee un doble rol tuitivo, por un lado, de los derechos individuales y de la debida participación particular en la gestión administrativa, y, por

45 CASSAGNE, Juan Carlos. *El acto administrativo*. Segunda edición. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1978, p. 205.

46 Fallos: 315:106 y 317:1333.

otro, de la eficacia y eficiencia de la función administrativa»<sup>47</sup>. Es más, dicho recordado y siempre presente maestro, dijo que «precisamente el propio dispositivo de la LPA configura el derecho al debido proceso adjetivo como un requisito basilar del procedimiento administrativo»<sup>48</sup>. De consuno con ello, puede acercarse el concepto —nada desacertado dogmáticamente— señalado por Bielsa, al conceptualizar al Derecho administrativo como el momento dinámico de la Constitución, o, también, el procedimiento o derecho procesal de la Constitución<sup>49</sup>.

Lógicamente, ese resultado en modo alguno puede estar desligado de todo lo que lo antecedió. El consecuente, que es la decisión o acto administrativo, debe guardar vinculación sustancial con el antecedente. Justamente, el resultado es producto de haberse observado las formas previas, entre ellas el debido proceso adjetivo —cabe resaltar que el debido proceso ha apuntado, durante su evolución, a algo más que el mero trámite administrativo o judicial previo, pues progresivamente apuntó al contenido mismo de la decisión<sup>50</sup>—.

En nuestra Ley Nacional de Procedimientos Administrativos (19.549), el principio estaría aparentemente rotulado como «de proporcionalidad», conforme resulta del artículo 7 —el cual fija los requisitos esenciales del acto administrativo—, que, en su inciso f, bajo el epígrafe «finalidad», establece en su primer párrafo: «Habrà de cumplirse con la finalidad que resulte de las normas que otorgan las facultades pertinentes del òrgano emisor, sin poder perseguir encubiertamente otros fines, pùblicos o privados, distintos de los que justifican el acto, su causa y objeto. *Las medidas que el acto involucre deben ser proporcionalmente adecuadas a aquellas finalidad*» (el énfasis me pertenece).

Esta última frase del inciso ha sido tradicionalmente interpretada como inclusiva del principio de razonabilidad, y no del de proporcionalidad, como así lo entendió, en términos generales, la doctrina nacional<sup>51</sup>. Pero lo interesante del tema es que los autores citados en la nota precedente

47 COMADIRA, Julio Rodolfo. «Las bases constitucionales del procedimiento administrativo». En AAVV: *Las bases constitucionales del Derecho Administrativo*. Revista Régimen de la Administración Pública, número 309, p. 244.

48 COMADIRA, Julio Rodolfo. *La anulación de oficio del acto administrativo*. Segunda edición. Buenos Aires: Ciencias de la Administración, 1998, p. 225.

49 BIELSA, Rafael. *Derecho administrativo*. Sexta edición, tomo I. Buenos Aires: La Ley, 1966, p. 144.

50 El profesor Linares trató con profundidad el tópicó en su clásica obra *Razonabilidad de las leyes*.

51 GORDILLO, Agustín A. *Tratado de Derecho administrativo*. Novena edición, tomo III. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 2007, pp. 8-22; COMADIRA, Julio Rodolfo y Laura MONTI. *Procedimientos administrativos*. Ley Nacional de Procedimientos Administrativos (anotada y comentada). Tomo I. Buenos Aires: La Ley, 2002, pp. 204 y siguientes. (se destaca que, por razón de espacio, no se enuncian todos los trabajos que el maestro Comadira había hecho referencia al mismo concepto de identificación de proporcionalidad con razonabilidad); HUTCHINSON, Tomás. *Ley Nacional de Procedimientos Administrativos*. Ley 19.549 (comentada). Tomo I. Buenos Aires: Astrea, 1985, p. 163; CAMPOLIETI, Federico. «Los principios del procedimiento administrativo en los ordenamientos jurídicos latinoamericanos». En Víctor Hernández-Mendible (coordinador). *Derecho administrativo iberoamericano*. 100 autores en homenaje al postgrado de Derecho administrativo de la Universidad Católica Andrés Bello. Tomo II. Caracas: Ediciones Paredes, 2007, pp. 949 y siguientes, especialmente pp. 962-964.

hicieron referencia no al procedimiento en sí, sino al contenido de la decisión, y, específicamente, al contenido discrecional de los actos<sup>52</sup>.

La razonabilidad fue situada normalmente entre el elemento finalidad y el objeto del acto, con lo que se marcó así una interrelación que da contenido a ese componente del acto —aunque en la ley no se lo cite como tal—. Esto debido a que la razonabilidad supone, por vía de principio, la existencia de los otros elementos esenciales del acto —competencia, causa, procedimientos, motivación y finalidad—. Sin embargo, falla en uno, que es el objeto o contenido.

Es decir, importa una falta de coherencia o proporción entre aquellos componentes preliminares que hasta podrían considerarse válidos y en el contenido, en relación con la finalidad del acto. Ejemplo típico de ello ha sido en nuestra jurisprudencia el exceso de punición, cuando, por ejemplo, en vez de aplicarse una suspensión al empleado público, se dispone su cesantía<sup>53</sup>. Pese a que no se discute la necesidad de reprimir faltas disciplinarias, la punición no es aceptable cuando no armoniza con la magnitud de ellas<sup>54</sup>.

Es por lo expuesto que no creo que pueda hacerse referencia al principio de razonabilidad en el marco del procedimiento administrativo, pues se lo entiende como inserido en las etapas netamente procedimentales. Estas, en todo caso, contienen vicios propios que no se vinculan con la razonabilidad o proporcionalidad. Como ejemplo, se podrá hablar de ausencia del elemento competencia, pero no de falta de razonabilidad, lo mismo que respecto a cualquiera de los otros elementos —entre ellos los que podríamos denominar críticos en materia de discrecionalidad, como la causa y la motivación, que, muchas veces, van aunados, como vicio específico, con el de irracionalidad—.

Lo que ocurre es que muchas veces se habla genéricamente de arbitrariedad o irracionalidad cuando en realidad existe el vicio de falta de causa o motivación. Al mismo tiempo —y lo señalo por experiencia— es común que los jueces se escabullan en el encuadre del vicio que pudiera encajar en una decisión y prefieran hablar genéricamente de arbitrariedad o irracionalidad, habida cuenta de que muchas veces no existe un solo vicio en la decisión, sino una confluencia que no permite escindir idealmente uno de otro.

52 Este es el contenido que se confronta en el trabajo de Albrecht Weber: «El procedimiento administrativo en el Derecho comunitario». En Javier Barnés Vázquez (coordinador). *El procedimiento administrativo en el derecho comparado*. Madrid: Civitas, 1993, pp. 57 y siguientes. Al hablar ahí el autor del principio de proporcionalidad (pp. 79-80) como uno de los principios del procedimiento administrativo, está en realidad refiriéndose al contenido de la decisión.

53 Ver sobre el tema: COMADIRA, Julio Rodolfo. «El exceso de punición como vicio del acto administrativo...» y «La actividad discrecional de la administración pública...».

54 Entre otras, ver la causa «Sandez» de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, del 6 de octubre de 1998.

## 151

En los precedentes jurisprudenciales de nuestra Corte Suprema encuentro vinculación con el tema en tres casos relacionados con el procedimiento y la razonabilidad. A continuación los señalo.

El primero de ellos es «Parra de Presto»<sup>55</sup>, donde la Corte consideró que la aplicación de una grave sanción disciplinaria —sanción expulsiva de cesantía impuesta a una empleada municipal— fuera aplicada «sobre la base del respeto a los principios del debido proceso, para lo cual es menester contar con una adecuada oportunidad de audiencia y prueba, extremos estos que no satisface el exiguo plazo de 24 horas concedido al recurrente, toda vez que no es dable pensar que este pueda preparar en ese término el descargo y ofrecimiento de pruebas de que se intentará valer». A esto, se agregó que:

[...] el actor debe contar con un plazo *razonable* que le permita fundar adecuadamente el recurso deducido contra esa medida separativa. En el caso, la exigencia de deducir el recurso de revocatoria del art. 89 de la ordenanza general 207 dentro del plazo de 24 horas, computadas a partir de la notificación del acto, torna ilusorio el derecho de defensa del agente municipal, toda vez que, sin duda alguna, en ese breve período no se puede *razonablemente* rebatir los fundamentos dados por la administración en oportunidad de disponer su baja. En consecuencia, la interposición inoportuna del recurso obedece a la imposibilidad de deducirlo con un margen de tiempo extremadamente breve (los resaltados me pertenecen).

También recordó un precedente suyo, donde se había sostenido que:

[...] el contenido de las normas rituales poseía su reconocida e indiscutible importancia; sin embargo, su desnaturalización, su sobredimensionamiento por encima de *su razón de ser* terminaba por convertir a esos imprescindibles preceptos en una suerte de trampas o valladares tendientes a frustrar el derecho constitucional del debido proceso, lesionando gravemente la garantía de la defensa<sup>56</sup> (el resaltado me pertenece).

Como puede apreciarse, lo que aquí campeó fue la razonabilidad de un plazo. No era irrazonable poner un plazo, mas sí lo era su exigüidad.

En el segundo caso, la razonabilidad va de la mano con su conceptualización como forma de interpretar las normas jurídicas. El caso es «Tidone»<sup>57</sup>, en donde, frente a una norma municipal de procedimiento —la cual, a su vez, establecía que frente a una norma de carácter general que afectara a los particulares, estos debían deducir recurso dentro del plazo de

55 Fallos: 316:2539 (1993).

56 El precedente era «Salvador Ludica» en fallos: 308:117 (1986), donde la Corte se había remitido al dictamen del procurador general de la Nación, Octavio Gauna.

57 Fallos: 316:3231 (1993).

treinta días a partir de la última publicación en el boletín oficial, o de su notificación—, la Corte consideró que la interpretación dada por la demandada afectaba el principio de seguridad jurídica. En efecto, la actora consideraba que una norma general afectaba su salario, por lo que impugnó las normas en cuestión luego de percibir sus haberes. Tanto el municipio demandado como la Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires consideraron que, en virtud de que la actora no había impugnado la norma general dentro del señalado plazo, la norma estaba firme respecto a ella. La Corte Suprema Nacional revocó el fallo, sobre la base de que la norma procedimental solo se refería a la impugnación directa de la norma general y no a la aplicación individual de esa norma en cada acto de pago, tal como lo había hecho la actora. Finalmente, la Corte Nacional descalificó el fallo por vía de la arbitrariedad.

Aquí, aunque no se mencionó, se aplicó la razonabilidad en la interpretación de las normas.

El último es «Astorga Bracht»<sup>58</sup>, un caso que constituyó otro supuesto de irracionalidad —la Corte habló de «arbitrariedad»— vinculado a una norma general que, para participar en un concurso para la adjudicación de estaciones de radiodifusión,

[...] debía acompañar en su presentación un escrito dirigido al COMFER en el que se indicaría expresamente que desistían, de manera total e incondicional, de todos los recursos administrativos y judiciales que se hubieren interpuesto contra las disposiciones legales y reglamentarias para el servicio en cuestión, como así también contra cualquier acto administrativo emitidos por el COMFER y la Comisión Nacional de Comunicaciones (CNC).

La Corte Suprema entendió que la norma resultaba violatoria «del art. 18 de la Constitución Nacional y de las convenciones internacionales de derechos humanos, las cuales cuentan con jerarquía constitucional, en cuanto resguardan el derecho a la tutela administrativa y judicial efectiva». Ello era así por cuanto:

[...] restringe en forma ilegítima y arbitraria la posibilidad de que los particulares que pretendan participar en concursos para la adjudicación de licencias de radiodifusión puedan impugnar cualquier resolución administrativa del COMFER y la CNC vinculada al servicio en cuestión, en contradicción de la garantía mencionada en el considerando anterior, que supone la posibilidad de ocurrir ante los tribunales de justicia —a lo que cabe agregar, ante las autoridades administrativas competentes— y obtener de ellos sentencia o decisión útil relativa a los derechos de los particulares o litigantes (Fallos: 310:276 y 937; 311:208) y que requiere,

58 Fallos: 327:4185 (2004).

por sobre todas las cosas, que no se prive a nadie arbitrariamente de la adecuada y oportuna tutela de los derechos que pudieren eventualmente asistirle sino por medio de un proceso —o procedimiento— conducido en legal forma y que concluya con el dictado de una sentencia —o decisión— fundada (Fallos: 310:1819).

Finalmente, y en lo que aquí interesa, puntualizó que:

[...] la referida disposición atenta, por otra parte, contra los principios básicos de los procedimientos públicos de selección como la licitación y el concurso, en especial, los de libre concurrencia e igualdad, que no solo tienden a resguardar el derecho de los oferentes o participantes en procedimientos de ese tipo, sino también el interés público comprometido en la debida elección de quienes resultarán adjudicatarios.

153

EL PRINCIPIO DE  
PROPORCIONALIDAD  
EN EL  
PROCEDIMIENTO  
ADMINISTRATIVOPRINCIPLE OF  
PROPORTIONALITY  
IN ADMINISTRATIVE  
PROCEDURE

#### IV. CONCLUSIÓN

Lo expuesto me lleva a reiterar lo que a lo largo de lo escrito dejé expresado: en primer lugar, que razonabilidad y proporcionalidad significan lo mismo, y que dicho juicio es solo aplicable al contenido del resultado del procedimiento previo, puesto que pudieron en él haberse cumplido con todos los requisitos rituales, pero el contenido de la solución resulta incoherente con las constancias del expediente.

Lo que expreso tiene su motivación en el hecho de que, en el Derecho, las construcciones dogmáticas deben llevar a soluciones justas y no a la construcción de alambicados edificios, los cuales pueden ser magníficos y despertar la admiración, pero no servir en su interior para el fin que fueron construidos. El Derecho no está para la creación de alambicadas formulaciones a las que solo pueden arrimarse quienes dominan o quienes fueron iniciados en el arcano.

Por ello, la frase de Guardini puesta al inicio confirma el criterio que siempre seguí en la magistratura y en la cátedra: el Derecho administrativo tiene sentido en tanto sirva para la defensa de los administrados y su acceso a la justicia, y en tanto asegure la vigencia del principio de legalidad y de los valores del Estado de Derecho. Precisamente, el juicio de razonabilidad es muchas veces el último remedio para purgar las decisiones arbitrarias de los poderes públicos que afectan a los administrados.

Recibido: 13-07-2011  
Aprobado: 22-08-2011