

EL PRINCIPIO DE RAZONABILIDAD EN EL SISTEMA DE CONTROL DE LA MAGISTRATURA

Rebeca Alexandra Prado Monge¹

Introducción. 1. Nociones generales de la razón como concepto. 2. La razonabilidad: Principio, deber y derecho en el procedimiento administrativo. 3. El principio de razonabilidad en la ley. 3.1. En el marco legal del Poder Judicial. 3.2. En el marco legal del Ministerio Público. 3.3. En el marco legal del Consejo Nacional de la Magistratura. 3.4. El principio de razonabilidad en la Ley del Procedimiento Administrativo General. 4. El principio de razonabilidad y las atribuciones de la autoridad de control. 4.1. Oficina de Control de la Magistratura y Oficinas Desconcentradas. 4.2. Fiscalía Suprema de Control Interno del Ministerio Público y Oficinas Desconcentradas. 4.3. Consejo Nacional de la Magistratura. 5. Limitaciones de la autoridad de control frente al principio de razonabilidad. 5.1. Interdicción de la arbitrariedad. 5.2. Discrecionalidad y deber de motivación. 5.3. Proscripción de establecer una responsabilidad objetiva. 6. Componentes del principio de razonabilidad. 6.1. Perjuicio. 6.2. Intencionalidad. 6.3. Repetición o continuidad de la conducta. 6.4. Perfil personal. 6.5. Realidad de los hechos. 6.6 Beneficio obtenido. Conclusiones y Recomendaciones.

Introducción

El presente trabajo tiene por finalidad conocer los alcances del principio de razonabilidad, así como su tratamiento en el sistema de control de la magistratura (Jueces y Fiscales), pues dada la facultad punitiva de las autoridades de control, éstas deben velar por la observancia de los principios que enmarcan dicha labor, siendo de particular importancia el de razonabilidad.

Inicialmente se aproximarán algunas nociones del citado principio, pues su definición es compleja; luego se describirá cómo ha sido tratado dentro del marco legal del sistema de control de la magistratura. Este aspecto resulta importante, pues podrá verificarse si su tratamiento legal es o no uniforme. La constatación de un variado tratamiento legal del principio dentro del sistema de control de la magistratura podría explicar la falta de predictibilidad de las decisiones de la autoridad administrativa, las cuales son posteriormente revertidas en sede judicial.

¹ Abogada por la Universidad Católica de Santa María Arequipa. Egresada de la Maestría en Derecho Empresarial de la PUCP. Docente de Derecho Civil. Abogada de Alta Dirección del Consejo Nacional de la Magistratura.

Finalmente, se hará referencia a algunos importantes pronunciamientos emitidos por el Tribunal Constitucional con relación a este principio (que contienen un desarrollo extenso y minucioso del mismo), lo que permitirá apreciar y comprender su real dimensión.

Con la información que se obtenga de los puntos anteriores, se ensayarán algunas ideas sobre los componentes o criterios del principio de razonabilidad, los cuales muchas veces pasan inadvertidos por la autoridad de control al ejercer su labor punitiva. Estas ideas serán organizadas y definidas al final del presente trabajo, con la finalidad de arribar a conclusiones y proponer soluciones para la adecuada aplicación del principio por las autoridades.

1. Nociones generales de la razón como concepto.

De conformidad con la definición del Diccionario de la Real Academia Española, lo razonable es aquello que se encuentra arreglado o conforme a la Razón, lo que es Lógico, lo que es Justo².

De acuerdo a la conocida teoría aristotélica, la justicia como igualdad proporcional es “dar a cada uno lo que es suyo o lo que le corresponde.” La justicia distributiva para Aristóteles consistía en distribuir a cada ciudadano (ventajas y desventajas) en proporción a su contribución a la sociedad, sus necesidades y sus méritos personales.

Esta concepción aristotélica de la razón permite vislumbrar los alcances del principio de razonabilidad que la autoridad de control debe utilizar en su razonamiento al ejercer su labor punitiva sobre los funcionarios públicos a quienes se imputa la comisión de un acto o conducta irregular, es decir, aplicar las sanciones disciplinarias que corresponden en proporcionalidad a la infracción cometida, considerando todos los hechos y circunstancia del caso.

La definición del principio de razonabilidad contenido en la Ley del Procedimiento Administrativo General, ha sido considerada por algunos autores como adecuada. Así, la referida Ley resalta la importancia de los límites de la facultad que tiene la administración al ejercer su labor punitiva.

Morón Urbina considera que dicha facultad debe ser producida de manera legítima, justa y proporcional³. Ochoa Cardich califica en general la definición legal de los como técnicamente correcta⁴. Para Guzmán Napuri, es importante que los actos emitidos por la administración sigan los criterios mínimos de

² Real Academia Española. (2001). “Diccionario de la RAE”. Recuperado el 01 de agosto de 2013, de <http://lema.rae.es/drae/?val=razonable>.

³ MORÓN URBINA, Juan Carlos. (2011). “*Comentarios a la ley del Procedimiento Administrativo General*”. Novena Edición. Gaceta Jurídica, Lima, pág. 70.

⁴ OCHO CARDICH, César. (2003). “*Los Principios Generales del Procedimiento Administrativo*”. En: *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General - Ley N° 27444. Segunda Parte*. Ara Editores, Lima, pág. 64.

proporcionalidad y razonabilidad, pues con ellos se garantiza una decisión intrínsecamente justa⁵.

Estas aproximaciones resaltan la importancia de la observancia del principio de razonabilidad en los procedimientos administrativos disciplinarios, cuyo cometido es determinar la existencia de responsabilidad funcional y la aplicación de la consecuente sanción. Esta labor punitiva que el Estado ejerce a través de las autoridades de control en el sistema de justicia (específicamente en la magistratura, a nivel de Jueces y Fiscales), no es irrestricta. El ejercicio de esta atribución se encuentra garantizado con el respeto del derecho al debido proceso que corresponde a todo funcionario público que se encuentre sometido a un sistema de control.

En tal escenario se tratará el principio de razonabilidad, así como su concepción y aplicación por las autoridades de control de la magistratura.

2. La razonabilidad: Principio, deber y derecho en el procedimiento administrativo.

El principio de razonabilidad ha sido reconocido en el sistema jurídico en distintos ordenamientos normativos, tanto generales como específicos, generando en la administración la imposición de un deber, y reconociendo al mismo tiempo un derecho para el administrado.

La razonabilidad, como se ha señalado, es un criterio vinculado estrechamente a la justicia, propio del estado constitucional de derecho⁶. En ese marco, el Tribunal Constitucional ha pautado al principio de razonabilidad como aquél que “implica encontrar justificación lógica en los hechos, conductas y circunstancias que motivan todo acto discrecional de los poderes públicos”⁷. En el caso específico de los funcionarios públicos, dicho Tribunal considera que la relevancia de este principio es capital, por la afectación a las prerrogativas funcionales como garantías del ejercicio del cargo que desempeñan.

Cabe además precisar que el derecho del administrado a la aplicación de la razonabilidad en los procedimientos administrativos disciplinarios es irrenunciable, pues de lo contrario se destruiría el binomio deber-derecho consustancial a la naturaleza de un principio.

⁵ GUZMÁN NAPURI, Christian. (2011). *“Tratado de la Administración Pública y del Procedimiento Administrativo”*. Ediciones Caballero Bustamante SAC, Lima, pág. 53.

⁶ Constitución Política del Perú:

Artículo 3.- 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.

⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional: EXP. N.º 0006-2003-AI/TC, Acción de Inconstitucionalidad propuesta por 65 congresistas de la República.

3. El principio de razonabilidad en la ley.

El principio de razonabilidad se encuentra expresamente reconocido en los dispositivos normativos que regulan los procedimientos administrativos disciplinarios a los que se someten los funcionarios en ejercicio de la labor jurisdiccional, por lo que su aplicación es ineludible.

3.1. En el marco legal del Poder Judicial:

La labor de control en el Poder Judicial se encuentra a cargo de la Oficina de Control de la Magistratura (OCMA), teniendo las autoridades que la integran facultades para sancionar tanto a jueces como a servidores judiciales.

En cuanto a las infracciones atribuibles a los jueces, la labor de control de OCMA debe ser ejercida de conformidad con la Ley de Carrera Judicial y el Reglamento de Organización y Funciones de OCMA.

En la Ley de Carrera Judicial (LCJ), el principio de razonabilidad o proporcionalidad⁸ ha sido diseñado del siguiente modo:

“Artículo 51.- Proporcionalidad entre tipos de faltas y sanciones
(...) En la imposición de sanciones deberá observarse la debida adecuación o proporcionalidad entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción aplicada. También se deberá valorar el nivel del juez en la carrera judicial, el grado de participación en la infracción, el concurso de otras personas, así como el grado de perturbación del servicio judicial, la trascendencia social de la infracción o el perjuicio causado. También deberá atenderse al grado de culpabilidad del autor, al motivo determinante del comportamiento, al

⁸ En este trabajo se emplearán de modo indistinto los términos razonabilidad y proporcionalidad, pues la normativa los utiliza así. Se trata de conceptos parecidos, que apuntan al mismo objetivo (evitar la arbitrariedad), aunque en sentido estricto no son lo mismo, siendo que la idea de razonabilidad abarca la proporcionalidad (para muchos esta última es una consecuencia o manifestación de la primera, a través de la cual podría determinarse si una actuación estatal es o no la más adecuada para perseguir un fin determinado).

Sobre el particular, el Tribunal Constitucional peruano ha señalado lo siguiente:

“El principio de razonabilidad o proporcionalidad es consustancial al Estado Social y Democrático de Derecho, y está configurado en la Constitución en sus artículos 3º y 43º, y plasmado expresamente en su artículo 200º, último párrafo. Si bien la doctrina suele hacer distinciones entre el principio de proporcionalidad y el principio de razonabilidad, como estrategias para resolver conflictos de principios constitucionales y orientar al juzgador hacia una decisión que no sea arbitraria sino justa; puede establecerse, *prima facie*, una similitud entre ambos principios, en la medida que una decisión que se adopta en el marco de convergencia de dos principios constitucionales, cuando no respeta el principio de proporcionalidad, no será razonable. En este sentido, el principio de razonabilidad parece sugerir una valoración respecto del resultado del razonamiento del juzgador expresado en su decisión, mientras que el procedimiento para llegar a este resultado sería la aplicación del principio de proporcionalidad con sus tres subprincipios: de adecuación, de necesidad y de proporcionalidad en sentido estricto o ponderación.” (STC 2192-2004-AA).

cuidado empleado en la preparación de la infracción o, entre otros, a la presencia de situaciones personales excepcionales que aminoran la capacidad de autodeterminación.”

El ROF de OCMA, por su lado, recoge el principio, dotándolo del siguiente concepto:

“Artículo 6.- Principios.- Son principios que guían la función de control:
(...) 19. Proporcionalidad.- Las decisiones del órgano contralor cuando califiquen infracciones, impongan sanciones o establezcan restricciones a los magistrados y auxiliares de justicia sujetos a control, deben adoptarse dentro de los límites de la facultad atribuida.
La sanción disciplinaria debe ser proporcional a la gravedad de los hechos, las condiciones personales del quejado o investigado, así como las circunstancias de su comisión.”

3.2. En el marco legal del Ministerio Público:

El Ministerio Público cuenta con una oficina de control, denominada Fiscalía Suprema de Control Interno del Ministerio Público (FSCI), la cual se encuentra investida de las atribuciones necesarias para aplicar sanciones tanto a fiscales como a los servidores de dicha institución.

El ROF de la FSCI contiene las pautas dentro de las cuales la labor de control de sus autoridades debe ser ejercida, reconociendo expresamente el principio de razonabilidad y proporcionalidad (como se ha dicho anteriormente, no es propósito del presente trabajo analizar la diferencia entre ambos, por lo que serán tratados de modo conjunto pues tienen la misma esencia):

“III. Razonabilidad: Capacidad crítica de discernir hechos, pruebas y conductas vinculadas a la tramitación de quejas por faltas disciplinarias. Permitirá la aplicación de una sanción, cuando ésta corresponda.
IV. Proporcionalidad: La sanción disciplinaria debe ser proporcional a la gravedad de los hechos y a las condiciones personales del quejado.”

Cabe mencionar que a la fecha existe un Proyecto de Ley de la Carrera Fiscal (Proyecto de Ley 02408/2012-CR), en el que se incluye el deber de observar el principio de razonabilidad o proporcionalidad, el cual ha sido definido de modo muy similar al de la LCJ:

“Art. 78. Proporcionalidad entre tipos de faltas y sanciones
(...) En la imposición de sanciones, debe observarse la debida adecuación o proporcionalidad entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción aplicada. También se debe valorar el nivel del magistrado en la carrera fiscal, el grado de participación en la infracción, el concurso de otras personas, así como el grado de perturbación del servicio prejudicial o judicial, la trascendencia social de la infracción o el perjuicio causado.

También debe atenderse al grado de culpabilidad del autor, el motivo determinante del comportamiento, el cuidado empleado en la preparación de la infracción o, entre otros, la presencia de situaciones personales excepcionales que aminoran la capacidad de autodeterminación.”

3.3. En el marco legal del Consejo Nacional de la Magistratura:

El Reglamento de Procedimientos Disciplinarios del Consejo Nacional de la Magistratura dispone la aplicación de una serie de principios, sin desarrollarlos o definirlos. Entre ellos también se encuentra el principio de razonabilidad:

“Artículo 1.- El procedimiento disciplinario se rige por los principios de legalidad, inmediación, contradicción, celeridad, imparcialidad, publicidad, razonabilidad, informalidad, eficacia, simplicidad, uniformidad, predictibilidad, impulso de oficio, oralidad, tipicidad, presunción de licitud, debido procedimiento, irretroactividad, verdad material y non bis in idem, de conformidad con las disposiciones del presente Reglamento.

Tales principios rigen también la investigación preliminar a que se refiere el Título IV del presente Reglamento.”

3.4. El principio de razonabilidad en la Ley del Procedimiento Administrativo General:

La Ley del Procedimiento Administrativo General (LPAG) establece que la potestad sancionadora disciplinaria sobre el personal de las entidades se rige por la ley de la materia⁹. Sin embargo, debe aclararse que todas las normas especiales relacionadas con el control funcional o disciplinario de los magistrados (ROF de OCMA¹⁰ como el RPD del CNM¹¹, el ROF de la FSCI¹²) autorizan de modo expreso la aplicación supletoria de la LPAG cuando así corresponda.

En consecuencia, es necesario verificar cómo se encuentra regulado el principio de razonabilidad en la LPAG, pues las leyes especiales pueden

⁹ Art. 229.3. “La potestad sancionadora disciplinaria sobre el personal de las entidades se rige por la normativa sobre la materia.”

¹⁰ Segunda Disposición Transitoria: “Los Procedimientos Disciplinarios se rigen por la Constitución Política del Perú, el Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial, Ley de Carrera Judicial (cuando entre en vigencia) y el presente Reglamento de Organización y Funciones, supletoriamente por la Ley de Procedimiento Administrativo General y los Códigos Procesales en materia Civil y Penal, en cuanto le sean aplicables, sin afectar su especialidad.”

¹¹ Primera Disposición Transitoria Final: “En los casos no previstos en el presente Reglamento, se aplicarán supletoriamente las normas pertinentes de la Ley de Procedimiento Administrativo General y en lo pertinente, el Código Procesal Civil.”

¹² Quinta disposición Transitoria y Complementaria: “En todo lo no previsto en el presente Reglamento se aplicará la Ley Orgánica del Ministerio Público, la Ley Orgánica del Poder Judicial, la Ley N° 27444 del Procedimiento Administrativo General, Código de Procedimientos Penales y Código Procesal Penal.”

encontrar allí la concordancia necesaria para aclarar sus alcances o dotarlo de contenido cuando éste no haya sido desarrollado.

En el Título Preliminar del LPAG se encuentran establecidos los principios que rigen para todo procedimiento administrativo, definiendo al principio de razonabilidad del siguiente modo:

“Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo
(...) 1.4. Principio de razonabilidad.- 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.”

En un capítulo posterior, al definir las pautas de los procedimientos administrativos sancionatorios, la LPAG nuevamente aborda dicho principio, cuya definición contiene algunos parámetros especiales:

“Subcapítulo I - De la Potestad Sancionadora
Artículo 230.- Principios de la potestad sancionadora administrativa
La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:
(...) 3. Razonabilidad.- Las autoridades deben prever que la comisión de la conducta sancionable no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción. Sin embargo, las sanciones a ser aplicadas deberán ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, debiendo observar los siguientes criterios que en orden de prelación se señalan a efectos de su graduación:
a) La gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido;
b) El perjuicio económico causado;
c) La repetición y/o continuidad en la comisión de la infracción;
d) Las circunstancias de la comisión de la infracción;
e) El beneficio ilegalmente obtenido; y
f) La existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor.”

4. El principio de razonabilidad y las atribuciones de la autoridad de control

La responsabilidad administrativa se caracteriza porque tiene por finalidad sancionar hechos que resulten (comprobadamente) irregulares. Empero, esta finalidad no puede encontrarse aislada de la observancia de los principios que regulan el derecho administrativo, entre los que destaca el principio de proporcionalidad o razonabilidad.

Las funciones de control disciplinario de los magistrados recaen en diversas oficinas y entidades, las cuales operan de conformidad a las atribuciones que la ley impone a cada una.

De modo descriptivo y referencial, dichas facultades de control tienen los siguientes alcances:

4.1. Oficina de Control de la Magistratura y Oficinas Desconcentradas:

La OCMA y las ODECMAS son las oficinas que ejercen la labor de control sobre los jueces que integran el Poder Judicial (salvo los jueces supremos), debiendo para ello proseguir la tramitación de un procedimiento administrativo disciplinario que pueden iniciar de oficio o a pedido de parte. De hallar responsabilidad atribuible a un magistrado, estas oficinas pueden imponer sanciones como la amonestación, la multa o la suspensión.

De encontrar elementos de juicio que ameriten la destitución de un magistrado, deberán proponer la imposición de dicha medida al Consejo Nacional de la Magistratura. Esta propuesta es alcanzada a través de la Presidencia del Poder Judicial.

4.2. Fiscalía Suprema de Control Interno del Ministerio Público y Oficinas Desconcentradas:

Los fiscales que integran el Ministerio Público (salvo los fiscales supremos) se encuentran sometidos a las labores de control que realizan la Fiscalía Suprema de Control Interno del Ministerio Público y las Oficinas Desconcentradas correspondientes a cada distrito judicial.

Esta labor de control se ejerce de oficio o a pedido de parte, debiendo proseguirse el debido procedimiento administrativo para la consecuencia aplicación de la sanción en caso se determine la responsabilidad de algún funcionario. Estas oficinas pueden imponer diversas sanciones, tales como la amonestación, multa y suspensión.

La destitución es una prerrogativa del Consejo Nacional de la Magistratura, por lo que si se hallaren elementos que determinasen la existencia de una infracción que conlleve a la aplicación de dicha sanción, ésta será propuesta a tal entidad a través del Fiscal de la Nación.

4.3. Consejo Nacional de la Magistratura:

La labor de control que ejerce el Consejo Nacional de la Magistratura se restringe a la aplicación de una sola sanción, precisamente la más grave de ellas, esto es, la **destitución** del cargo a los jueces y fiscales de todos los niveles, tanto titulares como de cualquier otra denominación¹³.

¹³ Reglamento de Procesos Disciplinarios del Consejo Nacional de la Magistratura:
"Artículo I: El presente Reglamento contiene las normas que regulan la formalización de las denuncias, investigación preliminar y el procedimiento disciplinario de destitución contra Jueces y Fiscales titulares o de cualquier otra denominación de todos los niveles, y

Esta medida es aplicable según el caso a propuesta de las autoridades de control del Ministerio Público o del Poder Judicial, o incluso de oficio.

Para destituir a un magistrado del cargo, es necesario el seguimiento de procedimiento disciplinario previo ante el CNM, salvo que el juez o fiscal haya sido condenado o se encuentre con reserva de fallo condenatorio por la comisión de delito doloso, con sentencia firme, en cuyo caso la destitución procederá solo con la citación del afectado.

5. Limitaciones de la autoridad de control frente al principio de razonabilidad.

El principio de razonabilidad a su vez contiene una serie de limitaciones que recaen sobre las labores del órgano de control, cuyo ejercicio no es absoluto, pues se encuentra relativizado por algunas exigencias establecidas por la propia norma, que conminan a la autoridad a resolver de forma proporcional a los hechos y circunstancias específicas del caso concreto.

No debe perderse de vista que la responsabilidad subjetiva es -y debe ser- la regla, mientras que la objetiva es la excepción, por lo que la evaluación de una infracción a la luz de esta última será posible solo si la ley así lo autoriza de modo expreso. Y la responsabilidad objetiva no es el caso de la responsabilidad administrativa de orden funcional o disciplinario de los magistrados, pues todas las leyes y reglamentos que conforman el marco legal de la materia contienen (en similar medida) una serie de parámetros o indicadores subjetivos que deben ser evaluados por la autoridad de control antes de imponer una sanción.

El Tribunal Constitucional ha desarrollado en diversos fallos los alcances y limitaciones del principio de razonabilidad, lo que para los fines de este trabajo resulta útil e ilustrativo.

5.1. Interdicción de la arbitrariedad:

En el caso Callegari (STC 0090-2004-AA), el Tribunal Constitucional destaca una característica del principio de razonabilidad, dejando claramente establecida la proscripción del ejercicio arbitrario de la facultad de control, precisamente por la finalidad punitiva que persigue.

Es importante recordar que la labor punitiva contiene en esencia la atribución que tiene la administración para limitar, restringir o afectar los derechos de los administrados, lo que en el caso de la magistratura podría significar la imposición de una medida disciplinaria que generaría un antecedente negativo

la remoción del Jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y del Jefe del Registro nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC).”

en el legajo del magistrado, o la imposición incluso de sanciones más graves como la suspensión o la destitución del cargo.

Por ello es importante resaltar la importancia de esta característica del principio de razonabilidad: veto a la arbitrariedad.

El fundamento 12 de la citada sentencia emitida por el Tribunal Constitucional, desarrolla dicha característica del siguiente modo:

“12. El requisito de razonabilidad excluye la arbitrariedad. La idea que confiere sentido a la exigencia de razonabilidad es la búsqueda de la solución justa de cada caso. Por lo tanto, según lo expone Fernando Sainz Moreno (vide supra), “una decisión arbitraria, contraria a la razón (entendiendo que en un sistema de derecho positivo la razonabilidad de una solución está determinada por las normas y principios que lo integran, y no sólo por principios de pura razón), es esencialmente antijurídica”.

Por lo mismo, las determinaciones administrativas que se fundamentan en la satisfacción del interés público son también decisiones jurídicas, cuya validez corresponde a su concordancia con el ordenamiento jurídico. En ese orden de ideas, tales decisiones, incluso cuando la ley las configure como “discrecionales”, no pueden ser “arbitrarias”, por cuanto son sucesivamente “jurídicas” y, por lo tanto, sometidas a las denominadas reglas de la “crítica racional”.

El concepto de arbitrario apareja tres acepciones igualmente proscritas por el derecho: a) lo arbitrario entendido como decisión caprichosa, vaga e infundada desde la perspectiva jurídica; b) lo arbitrario entendido como aquella decisión despótica, tiránica y carente de toda fuente de legitimidad; y c) lo arbitrario entendido como contrario a los principios de razonabilidad y proporcionalidad jurídica.

De allí que desde el principio del Estado de Derecho, surgiese el principio de interdicción de la arbitrariedad, el cual tiene un doble significado:

En un sentido clásico y genérico, la arbitrariedad aparece como el reverso de la justicia y el derecho.

En un sentido moderno y concreto, la arbitrariedad aparece como lo carente de fundamentación objetiva; como lo incongruente y contradictorio con la realidad que ha de servir de base a toda decisión. Es decir, como aquello desprendido o ajeno a toda razón de explicarlo.

En consecuencia, lo arbitrario será todo aquello carente de vínculo natural con la realidad.”

5.2. Discrecionalidad y deber de motivación:

Otra característica esencial del principio de razonabilidad es su necesaria materialización expositiva. Así, el cumplimiento adecuado del deber de aplicar el principio pasa por la observancia necesaria de otro deber constitucionalmente establecido: el deber de motivar que recae sobre toda autoridad, tanto judicial como administrativa.

La aplicación de las sanciones a los magistrados está reconocida como una de las facultades discrecionales de la autoridad de control, en virtud de los principios constitucionales de independencia y autonomía jurisdiccional. Empero, dicha discrecionalidad se encuentra rigurosamente limitada por una garantía de los derechos de los magistrados que se encuentran sujetos a dicho control: el deber de motivar las decisiones.

Este deber ha cobrado en los últimos años un papel protagónico en el sistema jurídico, por lo que cada vez más la autoridad debe observarlo del modo más riguroso posible, pues no solo constituye una garantía para el administrado al conocer las razones de la decisión que puede afectar sus intereses, sino también es una garantía para la propia administración, dado que la adecuada motivación de sus decisiones constituye el principal respaldo al respeto de su independencia jurisdiccional.

Sobre la discrecionalidad, el Tribunal Constitucional expone en la sentencia del caso Callegari lo siguiente:

“13. Por lo tanto, en la discrecionalidad de grado intermedio y menor, el órgano jurisdiccional tiene como cuestión crucial la motivación (...), de la que depende esencialmente la legitimidad de ejercicio de todo poder, y es, por ello, inexcusable e irrenunciable, tal como lo prueba la categórica prohibición constitucional de todo uso arbitrario de aquél. Asimismo, dada una motivación, es decir, una razón de la elección, ésta debe ser plausible, congruente con los hechos, en los que necesariamente ha de sustentarse, sostenible en la realidad de las cosas y susceptible de ser comprendida por los ciudadanos, aunque no sea compartida por todos ellos. No basta, como es obvio, cualquier explicación que la Administración convenga en dar en el momento de la obligada rendición de cuentas; éstas han de ser, en todo caso, debidamente justificadas.

14. Es, pues, una conclusión absolutamente unánime en la doctrina y en la jurisprudencia que la inexistencia o inexactitud de los hechos y los argumentos de derecho sobre los que la Administración funda una decisión discrecional constituye un error de hecho, determinante para la invalidez de la decisión.

15. En buena cuenta, la discrecionalidad queda sujeta a las siguientes limitaciones: a) en los casos de los grados de discrecionalidad mayor la intervención jurisdiccional se orienta a corroborar la existencia, el tiempo de ejercicio permitido, la extensión espacial y material, así como la forma de manifestación jurídica constitucional o legal de dicha prerrogativa de la libre decisión y el cumplimiento de las formalidades procesales; b) en los casos de los grados de discrecionalidad intermedia y menor aparecen adicionalmente los elementos de razonabilidad y proporcionalidad.

Es por ello que la proscripción de que los actos discrecionales de la Administración del Estado sean arbitrarios exige que éstos sean motivados; es decir, que se basen necesariamente en razones y no se constituyan en la mera expresión de la voluntad del órgano que los dicte.

Dichas razones no deben ser contrarias a la realidad y, en consecuencia, no pueden contradecir los hechos relevantes de la decisión. Más aún, entre ellas y la decisión necesariamente debe existir consistencia lógica y coherencia.

En ese contexto, al Tribunal Constitucional le corresponde verificar que existan dichas razones, que éstas no contradigan los hechos determinantes de la realidad y que tengan consistencia lógica y coherente con los objetivos del acto discrecional.

16. Estos fundamentos también han sido asumidos, por ejemplo, por el Tribunal Constitucional español en la Sentencia N.º 353/1993 en la que determina que “la “presunción de razonabilidad” o “de certeza” de la actuación administrativa, apoyada en la especialización y la imparcialidad de los órganos establecidos para realizar la calificación (...), en tanto que presunción iuris tantum, también podrá desvirtuarse si se acredita la infracción o desconocimiento del proceder razonable que se presume en el órgano calificador, bien por desviación de poder, arbitrariedad o ausencia de toda posible justificación en el criterio adoptado.” (...) De similar opinión es Juan Carlos Cassagne [“La revisión de la discrecionalidad administrativa por el Poder Judicial”, Revista española de Derecho Administrativo, disco compacto, Madrid, Civitas Ediciones, Revista N.º 067, julio-setiembre 1990], quien precisa que “(...) la posibilidad de controlar la discrecionalidad ha sido expresamente admitida por la Corte cuando media arbitrariedad al señalar que «la circunstancia de que la Administración obrase en ejercicio de facultades discrecionales en manera alguna puede 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» (...).

17. (...) En efecto, “los principios de soberanía del pueblo, del Estado democrático de derecho y de la forma republicana de gobierno”, mencionados en el artículo 3.º de la Constitución, respaldan el derecho de todo ser humano a exigir un uso razonable de los poderes públicos, derecho que se refuerza con la sujeción de todo el Estado al principio de distribución, por el que su poder siempre está limitado por la Constitución y las leyes, como proclama el artículo 45.º del texto constitucional.”.

5.3. Proscripción de establecer una responsabilidad objetiva:

La finalidad sancionadora o represiva que persigue la administración (compartida con el derecho penal), no permite en su sistema la atribución de una responsabilidad de naturaleza objetiva, la cual solo puede ser aplicable si la ley expresamente lo autoriza, lo cual ocurre de modo excepcional, pues la regla en la labor punitiva de la administración es la evaluación de las infracciones de acuerdo al sistema de responsabilidad subjetivo, esto es, a la luz de la teoría de la culpa, sea culpa grave o dolo.

Cabe mencionar que tratándose de la labor de control sobre los magistrados, el deber de diligencia que se espera de ellos es de un estándar elevado, dadas las delicadas e importantes funciones que desempeñan dentro del sistema de justicia, por lo que la culpa leve, si bien no se descarta, se presentaría excepcionalmente, siendo la culpa grave el factor de atribución más recurrente en la comisión de una irregularidad funcional.

La facultad punitiva de la autoridad se encuentra regida por los principios de razonabilidad y proporcionalidad antes reseñados, los que se aplican en virtud de la teoría de la culpa, que de ser determinada o verificada, explicaría la imposición de una sanción.

A ello debe agregarse la necesaria observancia del principio de licitud¹⁴, en virtud del cual no puede aplicarse objetivamente responsabilidad a un magistrado, pues dicha responsabilidad debe encontrarse precedida de la evaluación de culpabilidad del agente, en razón de sus funciones y de las circunstancias reales en que se suscitaron los hechos, debiendo además verificarse la intencionalidad de la conducta y el perjuicio que se haya podido ocasionar.

Tal prohibición de sancionar a partir de la determinación de una responsabilidad objetiva ha sido objeto de desarrollo por el Tribunal Constitucional en varias sentencias.

En el caso Walde Jáuregui (STC 01873-2009-PA/TC), el Tribunal Constitucional desarrolla algunos aspectos relacionados con la proscripción de la responsabilidad objetiva, circunstancia vinculada estrechamente a la observancia de diversos principios como el de la razonabilidad:

“12. No obstante la existencia de estas diferencias, existen puntos en común, pero tal vez el más importante sea el de que los principios generales del derecho penal son de recibo, con ciertos matices, en el derecho administrativo sancionador. Sin agotar el tema, conviene tener en cuenta cuando menos algunos de los que son de recibo, protección y tutela en sede administrativa:

a. Principio de legalidad (*nullum crimen, nullum poena, sine lege*), conforme al cual la ley debe preceder a la conducta sancionable, determinando el contenido de la sanción. Corresponde pues a la ley

¹⁴ ROF de OCMA:

“Artículo 6.- Principios.- Son principios que guían la función de control:

16. Presunción de licitud.- Se presume que los magistrados y auxiliares de justicia, en el desempeño de sus funciones, actúan con arreglo a las normas legales y administrativas de su competencia, salvo prueba en contrario.”

LPAG:

“Artículo 230.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:

9. Presunción de licitud.- Las entidades deben presumir que los administrados han actuado apegados a sus deberes mientras no cuenten con evidencia en contrario.”

delimitar el ámbito del ilícito sancionable, por expresa prescripción constitucional (artículo 2.24.d.), de modo que no puede ser objeto de regulación reglamentaria, ni mucho menos de precisiones “extranormativas”.

b. Principio de tipicidad, en mérito al cual, la descripción legal de una conducta específica aparece conectada a una sanción administrativa. Esta exigencia deriva de dos principios jurídicos específicos; el de libertad y el de seguridad jurídica. Conforme al primero, las conductas deben estar exactamente delimitadas, sin indeterminaciones, mientras que en relación al segundo, los ciudadanos deben estar en condiciones de poder predecir, de manera suficiente y adecuada, las consecuencias de sus actos, por lo que no caben cláusulas generales o indeterminadas de infracción que permitan una actuación librada al “arbitrio” de la administración, sino que ésta sea prudente y razonada. Conforme a este principio, los tipos legales genéricos deben estar proscritos y aunque la Administración a veces se conduzca sobre la base de estándares deontológicos de conducta, estos son insuficientes, por sí solos, para sancionar, pues aunque se pueden interpretar como conceptos jurídicos indeterminados, la sanción debe sustentarse en análisis concretos y pormenorizados de los hechos, desde conceptos jurídicos y no sobre la base de juicios apodícticos o que invoquen en abstracto el honor o la dignidad de un colectivo, puesto que los tribunales administrativos no son tribunales “de honor”, y las sanciones no pueden sustentarse en una suerte de “responsabilidad objetiva del administrado”, lo que nos lleva a revisar el siguiente principio.

c. Principio de culpabilidad, que establece que la acción sancionable debe ser imputada a título de dolo o culpa, lo que importa la prohibición de la responsabilidad objetiva; esto es, que solo se puede imponer una sanción si es que la conducta prohibida y su consecuencia están previstas legalmente. En el caso del derecho penal, es más sencillo apreciar cómo opera este principio, puesto que además de la tipificación realizada en el Código Penal y de indicarse las sanciones que se pueden imponer a título de culpa o dolo, se establecen los parámetros necesarios para que la sanción no resulte arbitraria o desproporcionada (mínimos y máximos).

d. Principio de proporcionalidad de la sanción, esto es, que la sanción que se imponga, debe corresponderse con la conducta prohibida, de modo que están prohibidas las medidas innecesarias o excesivas. Corresponde, pues, que el órgano que aplica la sanción pondere la intencionalidad o reiteración del acto así como los perjuicios causados.”

En ese orden de ideas, cabe mencionar que en los sistemas jurídicos modernos, ningún operador jurídico (en especial quienes ejercen funciones de juzgamiento y de control disciplinario) puede realizar interpretaciones, analogías o extensiones normativas restrictivas de derechos. En ese marco se encuentra, obviamente, la responsabilidad objetiva. Solo por norma expresa y clara (nítida y prístina) que la disponga puede considerarse como un elemento

de la responsabilidad, por cuanto la regla general es la responsabilidad subjetiva.

6. Componentes del principio de razonabilidad.

Al reseñar el marco legal del principio de razonabilidad, se han identificado algunos de sus componentes, los cuales no se encuentran tratados de modo uniforme en las distintas regulaciones, siendo inadvertidos por la autoridad de control.

El Reglamento de la Ley del Código de Ética de la Función¹⁵, establece algunos criterios (establecidos bajo el principio de proporcionalidad) para aplicar sanciones. Estos criterios son un referente sustancial para el ejercicio del control disciplinario o funcional de los magistrados, por lo que debiera ser aplicado por la administración con mayor asiduidad, otorgando así mayor respaldo y solidez a las decisiones emitidas por la autoridad de control¹⁶.

Debe destacarse aquí el papel enmendador que ha tenido el Tribunal Constitucional, que a través de la jurisprudencia ha superado las debilidades que tiene el ordenamiento jurídico en esta materia. La falta de desarrollo expreso en las leyes que rigen los sistemas de control de la magistratura, ha sido motivo de (no pocas) decisiones frágiles, que si bien pueden representar en algunos casos decisiones justas, carecen del respaldo suficiente para garantizar su validez y firmeza, abriendo así una ventana para la impunidad.

De la revisión tanto del sistema normativo vigente, como de los fallos emitidos por las autoridades de control y el Tribunal Constitucional, se pueden extraer una serie de componentes que conforman el principio de razonabilidad.

Es importante precisar que estos componentes no son (individualmente aplicados) determinantes o condicionales para la imposición de una sanción o la absolución de un cargo disciplinario. Por ello, es importante que la autoridad de control realice un ejercicio de ponderación de todos estos componentes y evalúe el valor de cada uno de ellos en cada caso concreto.

A continuación, se propone una lista enunciativa de algunos componentes que debieran ser considerados al aplicar el principio de razonabilidad en un caso de

¹⁵ Decreto Supremo 033-2005-PCM

¹⁶ "Artículo 10.- De los criterios para la aplicación de sanciones

La aplicación de las sanciones se realizará teniendo en consideración los siguientes criterios:

10.1. El perjuicio ocasionado a los administrados o a la administración pública.

10.2. Afectación a los procedimientos.

10.3. Naturaleza de las funciones desempeñadas así como el cargo y jerarquía del infractor.

10.4. El beneficio obtenido por el infractor.

10.5. La reincidencia o reiterancia".

control disciplinario, específicamente en relación a la labor judicial, componentes que se citan de modo descriptivo:

6.1. Perjuicio:

El perjuicio ha sido considerado en la LPAG como criterio para aplicar el principio de razonabilidad, en un orden de prelación predeterminado. Este orden de prelación no es compatible con la naturaleza de los procedimientos funcionales o disciplinarios, aunque sí (tal como la ley lo ha dispuesto) para los procedimientos sancionadores que tienen un escenario distinto.

Este indicador permitirá graduar el nivel de responsabilidad funcional del magistrado, debiendo verificarse la gravedad del daño y el perjuicio ocasionado.

Existe pues la posibilidad de que una conducta, aún irregular, no ocasione perjuicio alguno a las partes, ni al sistema judicial, ni a terceros.

Así por ejemplo, ¿sería razonable sancionar a un funcionario por el extravío de un expediente (lo cual es posible dadas las carencias logísticas de muchas instituciones del sistema de justicia), que luego de ser hallado se verifica que su búsqueda no ha repercutido en la tramitación regular del proceso?

6.2. Intencionalidad:

La intencionalidad como indicador en el derecho penal es determinante para la configuración de algunos delitos contra la administración pública, pero a nivel disciplinario, este componente no es determinante para atribuir responsabilidad funcional a un magistrado, pero podría ser un indicador de graduación de la misma.

La intencionalidad en la comisión de la conducta debe ser acreditada, pues a partir del principio de presunción de licitud, no puede asumirse que una conducta irregular es necesariamente dolosa o intencional. Sin embargo, en caso se acredite su existencia, este debiera ser considerado como factor agravante de la responsabilidad funcional que corresponda.

Por ejemplo, si un funcionario no cumple con resolver dentro de los plazos legales se considera que comete una falta leve, pero, ¿qué tan razonable es amonestar (la más leve de las sanciones) al funcionario que demora en resolver una causa con la comprobada finalidad de favorecer a una parte procesal, o al funcionario que resuelve con especial agilidad, dando a un expediente una atención privilegiada para beneficiar a una parte del proceso?

6.3. Repetición o continuidad de la conducta¹⁷:

¹⁷ En la Sentencia 01873-2009-PA (Caso Walde) el Tribunal Constitucional ha considerado este componente como factor importante para graduar la responsabilidad, incluyéndolo como característica del principio de proporcionalidad:

Algunos opinan que la responsabilidad funcional se distingue de la penal por la finalidad resocializadora de ésta última, distinción que no es del todo precisa. Es innegable que la aplicación de una medida disciplinaria debe generar en el magistrado una reacción reflexiva sobre la consecuencia de su conducta irregular, consecuencia que le afecta de modo directo, pues marca en su legajo un antecedente negativo que no debiera repetirse. Ello evidencia la finalidad rehabilitadora de la responsabilidad funcional.

Por ello, al evaluar una inconducta o el grado de responsabilidad, es importante recurrir al registro de antecedentes del funcionario, y verificar así si la conducta que motiva la investigación es nueva o reiterada, pues ello incidiría en la determinación de la sanción a imponer, característica que se encuentra ligada de modo más directo con la proporcionalidad de la sanción.

Por ejemplo, ¿es razonable que un magistrado registre en su legajo sendas amonestaciones por irregularidades de una misma naturaleza?, o ¿es razonable multar a un magistrado que en cuatro años de labor jurisdiccional comete una primera falta leve?

6.4. Perfil personal¹⁸:

Verificar la experiencia profesional o capacitación del funcionario en la determinación de responsabilidad funcional, podría ser útil para medir el nivel o grado de negligencia que pueda atribuirse a su conducta.

Así por ejemplo, uno de los deberes del magistrado es ejercer control sobre el personal subalterno, ¿qué tan razonable sería considerar como causal de justificación para la inobservancia de dicho deber, el desconocimiento de las funciones del personal subalterno de un magistrado que anteriormente se haya

“12. (...) d. Principio de proporcionalidad de la sanción, esto es, que la sanción que se imponga, debe corresponderse con la conducta prohibida, de modo que están prohibidas las medidas innecesarias o excesivas. Corresponde, pues, que el órgano que aplica la sanción pondere la intencionalidad o reiteración del acto así como los perjuicios causados.”

¹⁸ El Tribunal Constitucional ha utilizado este componente como indicador para graduar la responsabilidad, considerando reprehensible el hecho de contar con cierta experiencia en el ejercicio del cargo. Sentencia **EXP. N.º 02250-2007-PA/TC (Caso Silva)**:

“50. En lo que al caso concreto se refiere y, en concordancia con los fundamentos hasta ahora expuestos, de los que se ha concluido que el recurrente incumplió el deber de guardar absoluta reserva sobre la causa en la que intervenía, y que incurrió en la prohibición de formular recomendaciones a las partes –y en particular, al Presidente de la República, a quien además visitó en su domicilio– lo cual constituye un hecho grave que afectó su independencia e imparcialidad, más aún tratándose de un Vocal Supremo que no sólo cuenta con una mayor experiencia, sino que debe servir de parámetro de conducta y ejemplo para los magistrados de las instancias inferiores, el Tribunal Constitucional estima que, dadas las particulares circunstancias que rodearon al caso de autos, al imponerse la sanción de destitución no se han afectado los principios de razonabilidad y proporcionalidad, sino que, por el contrario, la medida disciplinaria aplicada guarda correlación con la infracciones cometidas por el demandante.”

desempeñado como secretario judicial? ¿qué tan reprochable sería para un ex registrador público, ahora magistrado, el incurrir en falta de diligencia en la dirección del proceso en el que se advierte esencialmente un error propio del derecho registral?

6.5. Realidad de los hechos¹⁹:

Este componente es uno de los más sensibles cuando se pretende medir la responsabilidad funcional o disciplinaria de los magistrados, en especial por las débiles condiciones infraestructurales y logísticas en las operan muchos de las oficinas en las que se administra justicia.

Las instalaciones judiciales son un claro ejemplo para notar tales debilidades. Juzgados no especializados atiborrados de expedientes, sin anaqueles suficientes para contar con una organización adecuada de los mismos, sumadas a las necesidades cualitativas y cuantitativas de personal auxiliar.

Cabe aclarar que estas circunstancias pueden ser consideradas como factores que inciden en la generación de un hecho punible disciplinariamente, pero aquí es importante distinguir su legítimo empleo. Las alegaciones sobre estas circunstancias no pueden ser validadas por la autoridad cuando representen excusas o pretextos, sino cuando constituyan explicaciones verdaderas y razonables para justificar la ocurrencia de algún hecho.

Por ello, es importante que la autoridad de control verifique y tome en cuenta todas las circunstancias en las que se comete la infracción, incluyendo las descritas condiciones materiales, pues el desconocimiento de la realidad de los hechos importaría la determinación de una responsabilidad objetiva, la cual se encuentra proscrita.

Aquí cobra un rol muy importante el impulso de oficio por parte de la administración cuando pretenda ejercer una labor punitiva. La autoridad de control debe desarrollar una labor activa y dinámica en el recojo de elementos probatorios que le permitan decidir sobre la determinación de responsabilidad y aplicación de una sanción.

Por ejemplo, ¿sería razonable aplicar una sanción por retardo en la administración de justicia a un magistrado sin considerar la carga procesal, la producción de sentencias, la complejidad de los casos, las carencias logísticas o la falta de personal de apoyo?

¹⁹ El Tribunal Constitucional desarrolla este componente en la Sentencia 535-2009-PA (Caso Oroya):

“13. Al respecto, este Colegiado considera que el establecimiento de disposiciones sancionatorias, tanto por entidades públicas como privadas, no puede circunscribirse a una mera aplicación mecánica de las normas, sino que se debe efectuar una apreciación razonable de los hechos en cada caso concreto, tomando en cuenta los antecedentes personales y las circunstancias que llevaron a cometer la falta. El resultado de esta valoración llevará a adoptar una decisión razonable y proporcional. “

6.6 Beneficio obtenido:

Este indicador quizás sea uno de los más reprobables en la conducta de un magistrado, pues se encuentra estrechamente vinculado al principio de imparcialidad que debe observar al ejercer el cargo.

Una infracción funcional o disciplinaria cometida por un magistrado para obtener un beneficio, podría acarrear una responsabilidad penal, que no es obstáculo para aplicar la responsabilidad funcional o disciplinaria que corresponda. El grado de responsabilidad, y por tanto, la drasticidad de la sanción, resultarían en gran medida determinados por la ocurrencia de este indicador, a modo de factor agravante de la conducta irregular en sí misma.

La administración debe aquí realizar una seria labor probatoria, por lo que es determinante el impulso de oficio y el dinamismo con el que actúe para acopiar las pruebas o indicios necesarios para demostrar la obtención de algún beneficio o favor, sea este económico o no, directo o indirecto.

Por ejemplo, ¿sería razonable apereibir a un magistrado que atiende prioritariamente las causas judiciales del estudio jurídico en el que alguno de sus parientes labora? ¿sería razonable que un magistrado decida arbitrariamente en una causa judicial de una institución educativa en la que ejerce la docencia?

Conclusiones

PRIMERA: El principio de razonabilidad, como se ha verificado, no cuenta con un tratamiento legal uniforme, pues cada entidad de control (Consejo Nacional de la Magistratura, Poder Judicial, Ministerio Público) otorga a dicho principio un contenido con diferentes matices, haciendo posible que su aplicación en el caso concreto no sea la más adecuada.

SEGUNDA: El Tribunal Constitucional ha enmendado las decisiones de las autoridades de control en diversas oportunidades, revelando así la importancia de observar rigurosamente el principio de razonabilidad antes de imponer una sanción, lo que evidencia debilidades que –hasta ahora- requieren ser superadas.

TERCERA: Los fallos emitidos por el Tribunal Constitucional contienen el desarrollo de múltiples indicadores que conforman el principio de razonabilidad (realidad de los hechos, perfil del administrado, reiteración de la conducta, daño ocasionado, intencionalidad, etc.), evidenciando la necesidad de reflexionar sobre los alcances del mismo, en atención a la naturaleza subjetiva de la responsabilidad administrativa.

CUARTA: La recurrente anulación o revocación de decisiones de las autoridades de control, evidencian una falta de dominio en el manejo adecuado de los procedimientos administrativos disciplinarios, debiendo precisarse que la débil aplicación del principio de razonabilidad es solo uno de los motivos por los que se produce estas nulidades o revocaciones. Esto, es necesario decirlo, habilita una ventana a la impunidad para los infractores, lo que debe ser erradicado.

Recomendaciones

PRIMERA: El principio de razonabilidad debería ser tratado de modo uniforme en el sistema de control de la magistratura, para lo cual sería necesario que se llevase a cabo una reforma normativa tanto en Leyes como en Reglamentos, colaborando así con la predictibilidad de los fallos en esta materia.

SEGUNDA: A fin de superar las debilidades de aplicación del principio de razonabilidad por parte de las autoridades de control, podrían propiciarse plenos jurisdiccionales administrativos, a fin de uniformizar criterios y difundir entre los integrantes del sistema de control la verdadera dimensión del principio de razonabilidad, reduciendo así los riesgos de que se reviertan decisiones que, aunque justas, no observen expresamente el anotado principio.

TERCERA: Una reforma legislativa tendiente a uniformizar el concepto legal del principio de razonabilidad, podría incluir la exposición de criterios (a modo de lista abierta) que deben ser observados para determinar y graduar la sanción que corresponda a una infracción disciplinaria o funcional, tales como: la gravedad del daño o perjuicio, la repetición de la conducta, las circunstancias del caso y la realidad de los hechos, el beneficio obtenido, el perfil personal del funcionario, la intencionalidad, etc.

CUARTA: La promoción de programas académicos destinados al estudio del procedimiento administrativo disciplinario coadyuvaría a que las entidades del sistema de control de la magistratura ejerzan una labor eficaz. Estos programas deberían estar destinados tanto a las autoridades que lideran dichas entidades como al personal de apoyo que las conforman, lo que permitiría reducir el índice de decisiones revertidas, coadyuvando también a eliminar la impunidad.