Comentario jurisprudencial

Tesis de jurisprudencia núm. 130/2007. Límites al legislador: principios de razonabilidad y proporcionalidad jurídica

Verónica de la Rosa Jaimes*

SUMARIO: Introducción. I. Límites al legislador. 1. Criterio de interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2. Análisis de la tesis. II. Principios de razonabilidad y proporcionalidad jurídica. 1. Notas doctrinales. 2. Jurisprudencia comparada. III. Comentario final.

Introducción

En los últimos años se ha podido observar una fuerte vinculación entre el trabajo que realizan los órganos del Poder Judicial de la Federación y los que pertenecen al Legislativo, ya que de conformidad con el artículo 72, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, este último es quien debe interpretar los textos normativos con la intención de modificarlos o refórmalos, situación que ha compartido exitosamente con la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual ha perfilado los límites de la interpretación legislativa, con el único fin de que exista un control constitucional más eficaz.

Atento a lo anterior, es posible afirmar que la argumentación jurídica no se agota en la interpretación judicial, ya que en las organizaciones jurídicas modernas intervienen otros operadores jurídicos que deben motivar, justificar, argumentar o, en general, dar razones acerca de la forma en que manejan los materiales normativos. Tal es el caso del legislador, quien en el desarrollo de su función principal de productor de derecho debe aplicar (interpretando) normas constitucionales, tanto aquellas que regulan el procedimiento legislativo como las que regulan las materias que pueden verse afectadas por el acto legislativo.

* Investigadora del Centro Nacional de Derechos Humanos de la CNDH.

La decisión del legislador debe ser una decisión justificada, ya que la producción del derecho es concebida en la cultura jurídica actual como una actividad racional orientada hacia objetivos,¹ lo cual obliga a que, al promulgar una norma jurídica, el legislador determine no sólo la finalidad de la misma sino también los medios jurídicos adecuados para conseguir el objetivo perseguido. Es justamente esta última idea la que interesa para el presente análisis.

I. Límites al legislador

1. Criterio de interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN)

En sesión privada del 15 de enero de 2007, el Pleno de la SCJN aprobó la Tesis Jurisprudencial Núm. 130/2007, misma que lleva por rubro "*Garantías Individuales. El desarrollo de sus límites y la regulación de sus posibles conflictos por parte del legislador debe respetar los principios de razonabilidad y proporcionalidad jurídica*".

La democratización del país ha comenzado a hacer efectiva la división de poderes y, con ello, los conflictos entre los mismos. Esta situación en muchas ocasiones fortalece la democracia, pero en otras, por el contrario, la debilita, ya que de no existir una solución adecuada a los conflictos y al perdurar éstos de manera innecesaria, las instituciones sufren un desgaste excesivo. De ahí que sea indispensable contar con los canales adecuados para la solución de los conflictos, donde se respete la pluralidad de opiniones, de modo que contribuya al fortalecimiento de las instituciones en beneficio de la sociedad.

Un ejemplo claro de la comunicación que existe entre los Poderes del Estado lo constituye la tesis que hoy se comenta:

GARANTÍAS INDIVIDUALES. EL DESARROLLO DE SUS LÍMITES Y LA REGULACIÓN DE SUS POSIBLES CONFLICTOS POR PARTE DEL LEGISLADOR DEBE RESPETAR LOS PRINCIPIOS DE RAZONABILIDAD Y PROPORCIONALIDAD JURÍDICA. De los criterios emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la

¹ Vid. Francisco Javier Ezquiaga, "Argumentos interpretativos y postulado del 'legislador racional'", en Rodolfo Vázquez, comp., *Interpretación jurídica y decisión judicial*, México, Fontamara, 1998, p. 158.

Nación se advierte que el cumplimiento de los principios de razonabilidad y proporcionalidad implica que al fijar el alcance de una garantía individual por parte del legislador debe: a) perseguir una finalidad constitucionalmente legítima; b) ser adecuada, idónea, apta y susceptible de alcanzar el fin perseguido; c) ser necesaria, es decir, suficiente para lograr dicha finalidad, de tal forma que no implique una carga desmedida, excesiva o injustificada para el gobernado; y, d) estar justificada en razones constitucionales. Lo anterior conforme al principio de legalidad, de acuerdo con el cual el legislador no puede actuar en exceso de poder ni arbitrariamente en perjuicio de los gobernados.²

Dicha tesis establece que *el cumplimiento de los principios de razonabilidad y proporcionalidad implica que al fijar el alcance de una garantía individual por parte del legislador se deben tener en cuenta determinados límites, ya que de acuerdo con el principio de legalidad el legislador no puede actuar en exceso de poder ni arbitrariamente en perjuicio de los gobernados.*

2. Análisis de la tesis

A continuación se analizan los requisitos mínimos indispensables con los que debe cumplir el legislador en el momento de la creación de la norma jurídica, ya que de no atenderlos se corre el riesgo de que la determinación

² Amparo en revisión 2146/2005. 27 de febrero de 2007. Mayoría de ocho votos; votaron en contra: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Genaro David Góngora Pimentel y Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Encargada del engrose: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretarios: Fernando Silva García y Alfredo Villeda Ayala.

Amparo en revisión 810/2006. 27 de febrero de 2007. Mayoría de ocho votos; votaron en contra: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Genaro David Góngora Pimentel y Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Sergio A. Valls Hernández. Secretarios: Fernando Silva García y Alfredo Villeda Ayala.

Amparo en revisión 1285/2006. 27 de febrero de 2007. Mayoría de ocho votos; votaron en contra: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Genaro David Góngora Pimentel y Mariano Azuela Güitrón. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretaria: Carmina Cortés Rodríguez.

Amparo en revisión 1659/2006. 27 de febrero de 2007. Mayoría de ocho votos; votaron en contra: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Genaro David Góngora Pimentel y Mariano Azuela Güitrón. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretaria: Carmina Cortés Rodríguez.

Amparo en revisión 307/2007. 24 de septiembre de 2007. Mayoría de ocho votos; votaron en contra Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Genaro David Góngora Pimentel y Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Manuel González Díaz.

del Poder Judicial declare la inconstitucionalidad de la ley, lo que en nada favorece a un Estado democrático de Derecho, donde los gobernados deben reconocer grandes virtudes en el cumplimiento de la ley.

Uno de los principios que se esgrimen en la tesis jurisprudencial en comento es el de proporcionalidad, el cual alude a la necesidad de que la actuación de los órganos legislativos sea idónea para obtener los fines que se persiguen, que en el momento de crear e interpretar las leyes deben fijar sus alcances de forma ponderada en donde se tomen en cuenta determinados criterios, tales como:

- a) Perseguir una finalidad constitucionalmente legítima;
- b) Ser adecuada, idónea, apta y susceptible de alcanzar el fin perseguido;
- c) Ser necesaria, es decir, suficiente para lograr dicha finalidad, de tal forma que no implique una carga desmedida, excesiva o injustificada para el gobernado, y
- d) Estar justificada en razones constitucionales.

Los requisitos anteriormente señalados pueden comprenderse de una manera más clara si se presentan como sigue: los incisos a) y d) se encuentran estrechamente vinculados con el principio de supremacía constitucional, en donde nada ni nadie se encuentra por encima de la Constitución, y todos y todo deben estar conforme ella. Toda vez que aun cuando el texto constitucional no puede ser un catálogo interminable de derechos, los órganos competentes para legislar deben, sin lugar a duda, tenerla como punto de partida y límite de su actuación. De ahí que sea válido afirmar que debe existir una interpretación conforme a la Constitución y desde la Constitución, es decir, los valores fundamentales ahí contenidos deben irradiar a todos los ordenamientos jurídicos.

Por lo que se refiere a los requisitos a los que se alude en el inciso b) es indispensable señalar que un Estado no sólo se gobierna por leyes y que el exceso de éstas causa un sentimiento de malestar entre la población, lo que se traduce en su inobservancia. No es posible solucionar los grandes problemas por los que atraviesa nuestro país solamente con creación de nuevos preceptos legales o con sus reformas y adiciones, sino que éstas debieran plantearse de acuerdo con la necesidad de cumplir con determinados objetivos.

Por lo que respecta al inciso c) es importante señalar que el que una ley deba cumplir con el objetivo para el que fue previsto no debe implicar de manera alguna una carga excesiva o injustificada para los ciudadanos. Es decir, que no sea ni excesiva desde los puntos de vista legales ni equitativos.

II. Principios de razonabilidad y proporcionalidad jurídica

Un verdadero Estado constitucional no sólo se sostiene en el estricto respeto al derecho, sino en el contenido de un orden jurídico conforme a la razón y orientado por el valor de la justicia. Así, en el principio de racionalidad del derecho se implican las prohibiciones de arbitrariedad y de exceso en el ejercicio de poder público, íntimamente relacionadas con el principio de proporcionalidad.³

Al expedir una norma el legislador realiza en su exposición de motivos un análisis ponderado de las razones que lo han llevado a legislar sobre una determinada materia o cambiar la normativa ya existente sobre la misma. La fundamentación y motivación de la expedición de una ley debe obligar al legislador a argumentar cuáles son los elementos de hecho y de derecho de la creación de una norma. La discrecionalidad del legislador encuentra sus límites trazados por los principios a los que alude la tesis jurisprudencial en comento: los principios de razonabilidad y proporcionalidad jurídica.

Los alcances de dichos principios han sido una preocupación constante de los estudiosos del derecho, donde la discusión se mantiene abierta entre las distintas posturas del derecho, como se mostrará en las siguientes referencias.

1. Notas doctrinales

El principio de proporcionalidad

El principio de proporcionalidad es una herramienta metodológica para establecer si es legítima una medida legislativa que necesariamente debe promover un bien público, en que intervienen los derechos fundamentales, asegurando al máximo posible la objetividad del operador jurídico. El principio de proporcionalidad permite establecer de manera racional resultados o decisiones bastante aceptables.

El principio de proporcionalidad se compone por los subprincipios de idoneidad o adecuación, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto.⁴

³ Rubén Sánchez Gil, *El principio de proporcionalidad*, México, UNAM, IJJ, 2007, pp. 19-20.

⁴ Cf. Carlos Bernal Pulido, *El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales*, [España], Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2003, pp. 251 y ss.; Jaime

Con el primero se establece si la intervención en los derechos fundamentales es o no adecuada para la obtención de un fin constitucionalmente legítimo. Con el principio de necesidad se analiza si la medida de intervención en los derechos fundamentales es la más benigna con el derecho fundamental intervenido entre todas aquellas que revisten la misma idoneidad para contribuir a alcanzar el objetivo propuesto. El subprincipio de proporcionalidad en sentido estricto sostiene que la intervención del derecho fundamental debe estar justificada por la importancia de la realización del fin que se pretende alcanzar con la intervención legislativa. Este principio se estructura argumentativamente en tres pasos:

1. Determinar las magnitudes que deben ser ponderadas, *i.e.*, la importancia de la intervención en el derecho fundamental y la importancia de la realización del fin perseguido por el acto legislativo.
2. Comparar dichas magnitudes, con el propósito de determinar si la importancia de la realización del fin perseguido por el acto legislativo es mayor que la importancia de la intervención en el derecho fundamental.
3. Construir una relación de precedencia condicionada entre el derecho fundamental y el fin legislativo, con base en la comparación anterior.⁵

El principio de razonabilidad

Al análisis de legitimidad del fin legislativo se denomina también juicio de razonabilidad. El objeto de este juicio consiste en constatar que la norma legal no constituye una decisión arbitraria, porque está fundamentada en alguna razón legítima, *i.e.*, no está prohibida explícita o implícitamente por la Constitución.

Para Ferrajoli, la razón jurídica se ha beneficiado con los progresos del constitucionalismo, ya que puede configurar y construir —hoy— el derecho como un sistema artificial de garantías constitucionalmente preordenado a la tutela de los derechos fundamentales. La función de garantía del derecho se caracteriza, en la Constitución rígida, por una doble artificialidad. Es decir, se define ya no sólo por el carácter positivo de las normas producidas, que es rasgo específico del positivismo jurídico, sino también por su sujeción al derecho, que es el rasgo específico del Estado constitucional de Derecho,

Cárdenas Gracia, *La argumentación como derecho*, México, UNAM, IJ, 2005, 142 y ss.

⁵ J. Cárdenas Gracia, *op. cit.*, pp. 144-145.

en el que la misma producción jurídica se encuentra disciplinada por normas, tanto formales como sustanciales, de derecho positivo.⁶ Un principio de razonabilidad acorde con este modelo implica interpretar las normas conforme a sus contenidos sustanciales, vinculándolos normativamente a los principios y valores inscritos en la Constitución.

Finnis, iusnaturalista, señala que la teoría jurídica remite a los primeros principios de la razonabilidad práctica o primeros principios de la ley natural, que especifican las formas básicas del bien o del mal y que pueden ser captados adecuadamente por cualquiera que tenga uso de razón; los primeros principios son, *per se*, evidentes e indemostrables; no son inferidos o derivados de nada. En coincidencia con Tomás de Aquino, Finnis indica que esos principios de *communissima* del entendimiento práctico se comprenden no a través de observaciones de la naturaleza humana, sino por experiencia del contacto con la propia naturaleza. Dicho de otro modo, se asumen desde adentro, bajo la forma de las propias inclinaciones. Por un simple acto de comprensión no inferencial uno capta que el objeto de la inclinación que uno experimenta es un caso de una forma general de bien, para uno mismo y para otros semejantes a uno.⁷

Para Robert Alexy, el postulado básico de razonabilidad práctica es determinante para establecer si está permitido o no un trato jurídico desigual y hasta dónde debe llegar, *i.e.*, siempre que haya razones suficientes para un tratamiento jurídico desigual entonces deberá estar ordenado el mismo.⁸ Señala, además, que uno de los problemas a los que se enfrenta el jurista es encontrar el sustento de su discurso, situación que se ubica en la racionalidad, la cual debe ser definida por un conjunto de reglas del discurso.⁹ La existencia de determinadas reglas del discurso acercará al operador jurídico al plano objetivo en el que cualquier sujeto podrá reproducirlo, independientemente de los argumentos de autoridad que puedan usarse para respaldar su validez.

⁶ Cf. Luigi Ferrajoli, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, [España], Trotta, 2004, p. 19.

⁷ Rodolfo Vigo L., *El iusnaturalismo actual*, México, Fontamara, 2003, p. 107.

⁸ Robert Alexy, *Teoría de los derechos fundamentales*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, pp. 395 y ss.

⁹ R. Alexy, *Derecho y razón práctica*, México, Fontamara, p. 39.

2. Jurisprudencia comparada

Algunas Cortes nacionales y regionales también se han pronunciado al respecto. De manera general, la cláusula constitucional de igualdad en relación con el problema de la potestad jurídica de establecer diferencias jurídicas de trato se determina por el principio de razonabilidad. El Tribunal Constitucional Español toma los criterios de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, la cual establece que una desigualdad jurídica debe basarse en una justificación objetiva y razonable; debe perseguir un fin constitucionalmente legítimo que pueda justificarse mediante un examen de razonabilidad y objetividad, de acuerdo con criterios y juicios de valor generalmente aceptados; sustentarse en una relación lógica entre los medios empleados y los fines, así como en los efectos perseguidos por la diferenciación normativa de trato.¹⁰

La Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos utiliza tres estándares de revisión para identificar y evaluar el propósito de una ley que establece diferencias jurídicas de trato, así como para juzgar su constitucionalidad.

1. Examen del escrutinio estricto (*Strict Scrutiny Test*), es una revisión exhaustiva de una ley, para demostrar que la acción gubernamental utiliza los medios menos restrictivos posibles para lograr sus objetivos y se ciñe a los mismos.
2. Examen intermedio (*Intermediate Test*), debe probarse que las acciones son sustanciales y están dirigidas al logro de los fines de la ley.
3. Examen de la relación razonable (*Rational Relationship Test*), las leyes deben someterse a un escrutinio mínimo que demuestre que existe una relación lógica entre las acciones y los objetivos de la ley, en otras palabras, debe probarse que las razones del legislador para realizar ciertas acciones deben ser legítimas.

III. Comentario final

De tal manera que la tesis sostenida por la SCJN sigue la tendencia actual en la que tanto la doctrina como la jurisprudencia coinciden: la justificación

¹⁰ Fernando Rey Martínez, *El derecho fundamental a no ser discriminado por razón de sexo*, México, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, 2005, pp. 23 y 24.

de todo ordenamiento jurídico debe sustentarse en los principios de proporcionalidad y razonabilidad, situación que da certeza jurídica a todos los operadores del derecho.

Cabe señalar que tanto los jueces como los legisladores llevan a cabo un trabajo de ponderación en el que se proyectan los fines, medios y resultados de una reforma o adición a textos normativos, así como la interpretación que resulta más afín al texto constitucional. Por una parte, la función judicial ha cobrado especial relevancia en el contexto de pluralidad que subsiste derivado de la interacción en los diversos sectores de la población. Por otra, los límites del legislador al crear la norma se encuentran consagrados en la Constitución, de ahí que ninguna mayoría bajo ninguna circunstancia puede pasar por alto la Ley Suprema. En pocas palabras, los derechos humanos encuentran su máxima protección cuando el legislador cumple con el principio de legalidad y circunscribe su actuación a los límites constitucionalmente establecidos.

Finalmente, es preciso señalar que el vínculo existente entre los órganos de los distintos poderes tanto a nivel federal como estatal y municipal ha reforzado la percepción ciudadana respecto de la existencia de un Estado de Derecho, al observarse puntualmente los postulados de la doctrina de pesos y contrapesos de Rousseau, lo cual ha redundando en una mayor eficacia normativa del texto constitucional.