

Razonabilidad y racionalidad en la jurisprudencia de la Corte Suprema argentina: dos ejemplos trascendentes

Reasonableness and Rationality in the Precedents of Argentinian Supreme Court: Two Relevant Examples

*Matías Pedernera Allende**

RESUMEN

Uno de los puntos centrales de la evolución del Estado de Derecho (del modelo legal al modelo constitucional) ha sido la creciente importancia de la argumentación constitucional. En el ámbito de la decisión judicial, la normatividad de los textos constitucionales ha hecho que la justificación de las sentencias deba ser cada vez más rigurosa, no solo por su relevancia pública e institucional, sino también por el control que pueda llegar a hacerse de ellas. En el contexto de dicha justificación, aparecen dos términos que resultan importantes: racionalidad y razonabilidad. Según el abordaje teórico actual, el primero tiene que ver con la corrección lógica y el segundo, con cierto equilibrio o justificación moral. En este trabajo se analizarán dos casos de la Corte Suprema argentina para extraer algunos elementos conceptuales de la noción de razonabilidad.

Palabras clave: razonabilidad, racionalidad, decisión judicial, Corte Suprema, control de constitucionalidad.

* Abogado. Maestrando en Derecho y Argumentación (Universidad Nacional de Córdoba) y en *Global Rule of Law and Constitutional Democracy* (Universidad de Génova/Universidad de Girona). Profesor adscripto de Derecho Constitucional y Filosofía del Derecho (UNC).

ABSTRACT

One of the main points in the evolution from a legal State model to a constitutional State model has been the growing importance of constitutional argumentation. In the scope of judicial decision, the normativity of constitutional texts has made that the justification of the judgments have to be more and more rigorous, not only for its public relevance, but in turn for the control that can be made of them. In the context of justification of judicial decisions, two important terms appear: rationality and reasonableness. According to the current approach, the first is related to the logical correction and the second with the notion of balance or moral justification. This paper will analyze two cases of the Argentinian Supreme Court to identify some conceptual elements of the notion of reasonableness.

Key words: reasonableness, rationality, judicial decision, Supreme Court, judicial review.

I. INTRODUCCIÓN

Uno de los puntos centrales de la evolución del Estado de Derecho (del modelo legal al modelo constitucional) ha sido la creciente importancia de la argumentación constitucional. En el ámbito de la decisión judicial, la normatividad de los textos constitucionales ha provocado que la justificación de las sentencias deba ser cada vez más rigurosa, no solo por su relevancia pública e institucional, sino también por la evaluación a la que son sometidas por parte de otros órganos jurídicos, de la doctrina y de la sociedad.

En el contexto de la justificación de las decisiones judiciales, aparecen dos conceptos fundamentales: racionalidad y razonabilidad. Los esfuerzos teóricos por esclarecer el significado de las expresiones han permitido dilucidar que, si bien algo puede ser racional, ello no implica que necesariamente sea razonable. Lo primero parecería aludir a la corrección lógica de la argumentación. Lo segundo parece ir más allá porque tiene en cuenta nociones tales como las de equilibrio, corrección moral y deferencia hacia ciertos elementos normativos (justicia, igualdad y dignidad, por ejemplo).

La jurisprudencia constitucional en general y la de la Corte Suprema argentina en particular no han permanecido ajenas a esta creciente exigencia de justificación de las decisiones judiciales. Por ello, de entre los abundantes precedentes del máximo tribunal argentino, se han seleccionado dos como punto de partida para el análisis y la reflexión acerca de las ideas de racionalidad y razonabilidad. De este modo, el presente trabajo procurará extraer algunos elementos conceptuales a partir de dos casos jurisprudenciales en los que la noción de razonabilidad ha resultado dirimente en la argumentación.

Se trata de los fallos “Reyes Aguilera” y “Q.C.”, ambos de la Corte Suprema argentina. La elección de estas sentencias tiene que ver con su trascendencia institucional. En efecto, ambas supusieron la revocación de lo decidido en instancias anteriores. De esta forma, la Corte –en su integración de los años 2007 y 2012– sentó jurisprudencia en cuanto a cómo debe ser el trato entre nacionales y extranjeros, cómo deben sopesarse los derechos sociales, cuáles son los alcances de la igualdad y de la dignidad de las personas y cómo debe efectuarse el juicio de razonabilidad. Sin pretender agotar todo el espectro jurisprudencial de la Corte sobre estos temas, los fallos aludidos constituyen hitos recientes en el control de constitucionalidad, a partir de los cuales se pueden extraer elementos conceptuales relativos a las ideas de racionalidad y razonabilidad.

II. LA DISTINCIÓN ENTRE LO RACIONAL Y LO RAZONABLE: EL CASO “REYES AGUILERA”

El abordaje contemporáneo de las nociones de racionalidad y razonabilidad tiende a asumir una distinción entre ambos conceptos. Si bien es posible que cierto curso de acción sea razonable y racional al mismo tiempo, también es posible que aquello que es racional, en muchos casos, no sea razonable. En el ámbito práctico, al que pertenecen el derecho, la moral y la política, la conexión entre ambas nociones está dada por la idea de “razón para la acción”. Sintéticamente, lo racional parecería evocar adecuación en la estructura lógica. Sin embargo, lo razonable iría más allá de lo deducible, pues parece suponer prudencia y consideración de todas las circunstancias en juego (Zorzetto, 2015, pp. 111-112).

A los fines de analizar la distinción entre lo racional y lo razonable –y, particularmente, la determinación de lo razonable– se considerará, en primer lugar, lo resuelto por la Corte Suprema argentina en la causa “Reyes Aguilera c/ Estado Nacional” en el año 2007.

En el caso, se discutía la constitucionalidad de normas que regulaban el acceso a beneficios sociales para personas en situación de vulnerabilidad. En efecto, tales normas distinguían en función de si el candidato al beneficio era nacional o extranjero y, a la vez, establecían requisitos diferenciados para cada categoría. La controversia se inició por la presentación de los padres de una niña con discapacidad de nacionalidad boliviana, que, por no cumplir con los requisitos establecidos en esas normas, quedó excluida del beneficio.¹ La Corte declaró la inconstitucionalidad de las normas con diversos fundamentos y dos disidencias.

En lo que sigue se analizarán los argumentos expresados en el voto concurrente de uno de los magistrados, Juan Carlos Maqueda. La estructura de su voto tiene dos partes. Por un lado, el juez se pregunta si es constitucional la distinción entre nacionales y extranjeros. Por el otro, si el requisito del plazo de veinte años de residencia en el país impuesto a los extranjeros para acceder al beneficio resulta razonable.

Respecto a lo primero, el juez Maqueda justificó la distinción entre nacionales y extranjeros. En pocas palabras, de acuerdo a su criterio, el trato diferencial se halla justificado cuando (i) guarda una relación razonable con los propósitos que persigue², (ii) no tenga como único fundamento supuestos constitucionalmente prohibidos³, y (iii) sea

¹ Daniela Reyes Aguilera, nacida el 8 de agosto de 1989, padecía de tetraplejía espástica y ausencia de lenguaje verbal en carácter congénito. Obtuvo su radicación definitiva en la República Argentina en julio de 2001. El Ministerio de Acción Social y Medio Ambiente de la Nación (Comisión Nacional de Pensiones Asistenciales) le rechazó la solicitud de pensión por invalidez prevista en el art 9 de la ley. Su decisión se basó en que la niña no acreditaba una residencia mínima continuada en el país de veinte (20) años, requisito del decreto reglamentario N° 432/97.

La actora solicitó la declaración de inconstitucionalidad del art. 1°, inc. “e” del Decreto N° 432/97 por contrariar el principio de razonabilidad plasmado en el art. 28 de la Constitución Nacional, y por entender que la restricción al derecho había sido impuesta por el Poder Ejecutivo y no por el legislador. Asimismo, se alegó la vulneración de las garantías de igualdad, no discriminación en razón del origen nacional y los derechos a la vida, salud y seguridad social.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación dictó sentencia el 4 de septiembre de 2017. Resolvió hacer lugar a la pretensión de la actora con cinco votos a favor y dos en disidencia.

² La distinción se halla justificada cuando “responda a intereses que involucren el bienestar general y que responden a una justificación razonable y proporcional en relación con los propósitos que se persiguen” (véase caso “Reyes Aguilera”, considerando 7, voto del juez Maqueda).

³ “Las prohibiciones de discriminación implican un análisis y un juicio de irrazonabilidad de la diferenciación en sí misma, la que habrá violado el límite constitucional cuando se verifique que el factor o supuesto prohibido es el único fundamento de aquélla” (véase caso “Reyes Aguilera”, considerando 8, voto del juez Maqueda).

razonable, proporcional y objetivo.⁴ El parámetro a tener en cuenta será que las prestaciones en juego se relacionen con la transferencia de recursos económicos que, como tales, son escasos. De ahí la necesidad de establecer tal distinción.

Un primer elemento presente en la argumentación tiene que ver con la necesidad de buscar el equilibrio entre exigencias contrapuestas. En efecto, el cotejo de la distinción no se ha efectuado aisladamente, sino en relación con parámetros proporcionales. Según Maqueda, en la otra parte de la balanza se halla la escasez de recursos. Por eso, su decisión sopesa ambos factores hasta encontrar un equilibrio (Atienza, 1987, p. 191).

Ciertamente, sobre este punto, el juez podría haber considerado que la distinción era irrazonable, al darle un mayor peso a los factores que prohíben la distinción⁵, a fin de evitar la diferenciación de sus propósitos. Pero también, siguiendo estrictos criterios de racionalidad y profundizando uno de los factores de la decisión, podría haber justificado una discriminación tajante. En este sentido, si los derechos económicos y sociales versan sobre recursos escasos, puede ser racional excluir de su goce a personas que no forman parte de la comunidad política. Se trata de una visión autointeresada, pero no por ello necesariamente irracional (Sibley, 1953, p. 556).

El otro punto de la decisión tiene que ver con el plazo de residencia en el país, impuesto por las normas a los extranjeros para acceder al beneficio social. Para verificar la razonabilidad del plazo de veinte años de residencia, el voto aludido considera los fines de las normas que conceden beneficios sociales: dignidad, subsistencia mínima, salud, protección a la familia y situación socioeconómica de gravedad extrema.

En relación con ello, concluye que el plazo impuesto resulta exorbitante porque sería un obstáculo para el acceso al beneficio. Por tal motivo, considera que la medida no guarda una relación proporcional con los fines de la distinción, ni con los fines del derecho

⁴ “El término distinción ‘se empleará para lo admisible, en virtud de ser razonable, proporcional y objetivo. La discriminación se utilizará [...] para hacer referencia a toda exclusión, restricción o privilegio que no sea objetivo y razonable” (véase caso “Reyes Aguilera”, considerando 10, voto del juez Maqueda).

⁵ El artículo 20 de la Constitución argentina prohíbe la discriminación entre nacionales y extranjeros, y reza del siguiente modo:

Los extranjeros gozan en el territorio de la Nación de todos los derechos civiles del ciudadano; pueden ejercer su industria, comercio y profesión; poseer bienes raíces, comprarlos y enajenarlos; navegar los ríos y costas; ejercer libremente su culto; testar y casarse conforme a las leyes. No están obligados a admitir la ciudadanía, ni a pagar contribuciones forzosas extraordinarias. Obtienen nacionalización residiendo dos años continuos en la Nación; pero la autoridad puede acortar este término a favor del que lo solicite, alegando y probando servicios a la República.

asistencial. Además, argumenta que la habilitación constitucional para distinguir entre nacionales y extranjeros no implica que los requisitos que se imponen a unos y a otros no deban ser razonables.⁶

Respecto de la primera razón, la exorbitancia del plazo impuesto implica que se trate, más bien, de un plazo arbitrario y excesivo. De ese modo, rompe con la noción de equilibrio inherente a lo razonable y, también, con la idea de aceptabilidad (Atienza, 1987, p. 191). Es decir, si se admite que no debe discriminarse a las personas por ser extranjeras, la imposición de una carga excesiva –como la del plazo de veinte años– convierte a esta medida en algo que difícilmente la comunidad democrática pueda aceptar.

La segunda de las razones esgrimidas en el voto en cuestión tiene que ver con la idea de proporción o ajustamiento entre dos términos (Bazán & Madrid, 1991, p. 181) y, más precisamente, con la idea de equilibrio que ya ha sido aludida. En efecto, un plazo de tal magnitud produce un desajuste tan significativo que resulta casi imposible vincularlo con una finalidad constitucional. Más bien, parece ligarse con justificaciones inconstitucionales, como las de impedir el acceso de los extranjeros a este tipo de beneficios. En otras palabras, un caso de discriminación semejante a los que el juez, en la argumentación precedentemente citada, trató de descartar.

Finalmente, la tercera razón de este punto tiene que ver con la necesidad de establecer requisitos razonables respecto tanto de nacionales como de extranjeros. Si bien, nuevamente, se vincula con la prohibición de discriminación, la razonabilidad alude también a la noción de equidad. Es decir, se trata de considerar a los demás desde un lugar desinteresado, desde la posición de un observador imparcial. En otras palabras, se trata de considerar los intereses de los otros –extranjeros– a la par de los propios intereses –nacionales– (Sibley, 1953, p. 557).

⁶ “La habilitación constitucional para establecer diferencias entre nacionales y extranjeros no releva al legislador de establecer requisitos razonables para unos y para otros de manera de no alterar el derecho que se pretende reconocer, para ello debe ponderar adecuadamente el sentido que da origen a las categorías y la relación sustancial entre ellas y los medios que elige para no desconocer el principio constitucional de igualdad” (véase caso “Reyes Aguilera”, considerando 15, voto del juez Maqueda).

III. EL CONTROL DE RAZONABILIDAD DE LAS DECISIONES PÚBLICAS: EL CASO “Q. C., S.”

A. EL LLAMADO “TEST DE RAZONABILIDAD”

La historia institucional de la Corte Suprema muestra que este tribunal se ha pronunciado en numerosas oportunidades acerca de la constitucionalidad de leyes que implementaban políticas públicas. Por nombrar algunos ejemplos relevantes: “Empresa Plaza de Toros” (1869), “Hileret” (1903), “Ercolano” (1922), “Avico” (1934), “Cine Callao” (1960), “Peralta” (1990), “Cocchia” (1993), “Montalvo” (1990), “Arriola” (2009), “Q. C., S.” (2012), “Clarín” (2013), etc. En este sentido, se ha advertido que el modo en que los tribunales argentinos efectúan el análisis de razonabilidad de las políticas públicas es, más bien, de índole general, y que carece de parámetros que permitan un grado de predicción sobre su modo de aplicación (Sapag, 2008, p. 168).

La cuestión sobre la posibilidad de que los jueces verifiquen la razonabilidad de las políticas públicas adoptadas por los poderes políticos admite, al menos, dos posiciones. Por un lado, la que sostiene que este control debe limitarse a verificar si la política produce la afectación del núcleo esencial de algún derecho constitucional (Cianciardo, 2007, p. 255).⁷ Por otro lado, la que afirma que el análisis de razonabilidad no debe limitarse a ello, sino que debe extenderse a un control más amplio de la política pública.

El punto de partida de la primera posición podría denominarse “institucional”. Se concibe al Poder Legislativo como el encargado de diseñar las políticas públicas y al Poder Judicial como el garante de los derechos fundamentales. Así, si las políticas públicas instrumentadas en la ley lesionan el contenido esencial de algún derecho fundamental, entonces se activa el control jurisdiccional.

Por otra parte, otro de los postulados de esta posición (que ha sido sostenido largamente por la jurisprudencia de la Corte Suprema argentina) es la distinción entre el control de constitucionalidad y el examen de mérito, oportunidad y conveniencia de las decisiones legislativas y administrativas. Ello no solo como imperativo del principio de división de

⁷ La llamada “doctrina del contenido esencial de los derechos” ha sido desarrollada en el ámbito del derecho constitucional español y señala que los derechos fundamentales se componen de dos áreas diferenciadas: un contenido esencial y un contenido no esencial. El segundo de estos es regulable y limitable por las leyes, mientras que el primero no admite alteraciones *so pena* de desnaturalizar el derecho del que se trata (Cianciardo, 2007).

poderes, sino también porque las normas constitucionales colocan un marco de posibilidades y opciones igualmente válidas a disposición de los poderes públicos.⁸

Asimismo, si la misión de la judicatura se traduce en el resguardo del contenido esencial de los derechos, analógicamente el campo de lo judicialmente exigible sería acotado. Es decir, hay una distinción entre lo que requieren los derechos humanos como aspiraciones ético-jurídicas, que va dirigida a los poderes políticos, y aquello que es efectivamente exigible, que queda en cabeza del Poder Judicial.

Finalmente, si en el contexto de este control de razonabilidad se advirtiesen problemas de omisiones constitucionales o insuficiencias de la política pública, el Poder Judicial debería limitarse a declararlo de ese modo y a exhortar a los poderes políticos a subsanar ese vicio. Si la judicatura no respetase ese límite, se convertiría en una suerte de “tercera cámara legislativa” (Santiago, 2014, pp. 303-304).

Por otra parte, la otra posición acerca de la pregunta por el control de razonabilidad de las políticas públicas sugiere que este debe ser un examen amplio e intenso. Es decir, se deberá determinar si la limitación legislativa de los derechos constitucionales es imprescindible para alcanzar el objetivo establecido y si no existe otro medio alternativo para alcanzarlo que sea menos limitativo de derechos.

Uno de los posibles puntos de partida de esta posición es la consideración de los derechos humanos como mandatos de optimización que exigen la protección más amplia posible de cada uno de los derechos. Ello solo sería posible mediante un examen intenso de razonabilidad en todos los casos.

En relación con ello, la aplicación de la idea de debido proceso sustantivo requiere examinar a fondo el medio elegido por el legislador para llevar adelante la política pública y verificar si es el menos restrictivo del derecho constitucional afectado. De existir otros medios menos restrictivos, pero igualmente idóneos para alcanzar las finalidades de determinada política pública, la limitación del derecho en cuestión no sorteará el test de razonabilidad.

⁸ En este sentido, tiene dicho la jurisprudencia de la Corte Suprema estadounidense que “un Estado es libre de adoptar cualquier tipo de política económica que considere razonable para promover el bien común y para promover dicha política con normas dirigidas a tales fines” [291, U.S., 502, 547 (1934)].

En la práctica constitucional actual, la Corte Suprema argentina viene efectuando este análisis intenso en relación con algunos derechos o libertades preferidas, entre las que figuran el derecho a la igualdad y no discriminación. En dichos casos, el tribunal supremo ha echado mano de metodologías y estándares del escrutinio estricto proveniente de la jurisprudencia estadounidense.⁹ También ha efectuado un análisis profundo en los casos de libertad de expresión, inviolabilidad de la correspondencia y del domicilio.

Siguiendo a Santiago (2014), es posible extraer las siguientes conclusiones:

En primer lugar, el juez tiene que examinar si las determinaciones de la ley en el caso concreto sometido a su juzgamiento lesionan significativamente el contenido esencial de algún derecho constitucional de las partes del pleito y, en tal caso, invalidarla. Este juicio es distinto y más decisivo que el que supone la evaluación de la razonabilidad de la política pública establecida en la ley. A la hora de la definición de ese contenido esencial en los distintos derechos, es importante atender al bien humano que está protegido (y al grado de disponibilidad que tiene de este), a la finalidad que se pretende alcanzar con su reconocimiento, y a su armonización con otros derechos y con las justas exigencias del bien común en una sociedad democrática.

Por otra parte, el juez debe también examinar la razonabilidad básica de la ley que contiene la política pública, a saber: que ella persiga fines constitucionalmente válidos y que haya elegido medios legítimos y proporcionales para alcanzarlos. El juzgador debe, por tanto, efectuar los juicios de adecuación y de proporcionalidad para asegurar esos parámetros básicos de razonabilidad, y verificar así el respeto de los contenidos esenciales del derecho constitucional al debido proceso sustantivo.

En determinadas materias, cabe admitir un control de razonabilidad diferenciado y más intenso, como ocurre en el caso de las leyes que establecen distinciones en razón de la raza, el sexo, la nacionalidad, etc., o aquellas que regulan algunos aspectos de la libertad de expresión, o bien afectan a la libertad religiosa. En tales supuestos, el control de razonabilidad puede ser más intenso.

En conclusión, con respecto a este punto, lo cierto es que el paradigma del Estado Constitucional de Derecho ha provocado un cambio en la intensidad del control. De tal

⁹ Véanse “Repetto” (311:2272), “Gottschau” (329:2986), “Mantecón Valdés” (331:1715) y “González de Delgado” (Fallos, 323:2659), entre muchos otros.

modo, si bien el principio de división de poderes mantiene inalterada su vigencia en el diseño institucional, la eficacia de los derechos fundamentales impide que los poderes públicos se desentiendan de sus obligaciones basándose en la excusa que fuere (aunque, particularmente, en excusas institucionales). En relación con ello, el rol institucional del Poder Judicial ha adquirido cierta preeminencia en la tarea de ser garante final de la Constitución y de los derechos por ella consagrados.

B. EL CASO “Q. C., S. Y. C/ GOBIERNO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES S/ AMPARO”

En el presente apartado se analizará el caso de la Corte Suprema argentina “Q. C., S. Y. c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/ amparo” dictado en 2012¹⁰, y su contribución a la determinación de la noción de control de razonabilidad.

En la causa, una mujer habitante de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, por sí misma y en representación de su hijo menor de edad con discapacidad, inició acción de amparo contra el gobierno de la Ciudad. Ello con el objetivo de que cese en su conducta ilegítima de no incluirlos en programas de vivienda y tampoco proporcionarles alternativas para salir de su “situación de calle”. La acción se justificó en el derecho a la salud, dignidad y vivienda.

El punto de la argumentación que aquí se tomará en cuenta tiene que ver con el control de razonabilidad que el voto mayoritario hace de la conducta (omisiva) del Estado demandado¹¹. Para los jueces, el control de razonabilidad (i) es inherente a los derechos

¹⁰ La señora Q.C., de nacionalidad boliviana, llegó a Buenos Aires en el año 2000. En el año 2005, nació su hijo con una enfermedad neurológica congénita que lo incapacitó motriz, visual, auditiva y socialmente. Tras haberse quedado sin hogar, solicitaron un subsidio al Gobierno de la Ciudad (sistema regulado por el decreto 690/06, modificado por los decretos 960/08 y 167/11). Efectivizada la décima cuota, se les rechazó la renovación del beneficio. Con un amparo, la actora perseguía la cesación de la conducta ilegítima de la demandada, consistente en negarle a la actora la inclusión en programas de vivienda. Concretamente se reclamaba el acceso a una vivienda en condiciones dignas de habitabilidad que preserve la integridad familiar. Se dejó reserva de que en caso de otorgarse un subsidio éste debía ser idóneo para satisfacer las condiciones señaladas, ya que la normativa de la Ciudad subordinaba el otorgamiento a la disponibilidad de recursos y si se otorgaban, éstos consistían en seis cuotas de 450 pesos.

Para sustentar la demanda, la amparista solicitó la inconstitucionalidad de normas. Debido a que dichas modificaciones, según la actora, resultaban regresivas y vulneraban normas constitucionales y derechos consagrados en pactos internacionales. La actora llegó a la Corte Suprema por medio de recurso de queja. El tribunal hizo lugar a la pretensión de la actora mediante un fallo dictado el 24 de abril de 2012 y revocó la decisión del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de Buenos Aires.

¹¹ La mayoría estuvo integrada por los jueces Lorenzetti, Highton, Fayt, Maqueda y Zaffaroni.

fundamentales que consagran obligaciones de hacer a cargo del Estado con operatividad derivada¹²; (ii) tiene que ver con los principios de justicia rawlsianos, por lo que debe promoverse la igualdad en la distribución de recursos (las únicas desigualdades justificadas son aquellas que establecen mejoras para los más desfavorecidos)¹³; (iii) los derechos fundamentales poseen una garantía mínima que constituye un límite a la discrecionalidad de los poderes públicos; y (iv) para que la garantía opere, debe acreditarse una amenaza grave para la existencia misma de la persona.¹⁴

Como conclusión, en el contexto de un control de razonabilidad, los jueces afirmaron que “la razonabilidad significa entonces que, sin perjuicio de las decisiones políticas discrecionales, los poderes deben atender a las garantías mínimas indispensables para que una persona sea considerada como tal en situaciones de extrema vulnerabilidad”.¹⁵

El llamado control de razonabilidad, así desarrollado, se da en el contexto de decisiones gubernamentales que son discrecionales. Es decir que la corrección de la decisión que se adopte en este contexto puede variar dependiendo de las situaciones y, a su vez, si bien los cursos de acción a adoptarse se encuentran normativamente regulados, no es posible establecer *a priori* una respuesta correcta sin adentrarse en las circunstancias del caso. En otras palabras, quien se halle en ejercicio del gobierno debe ejercitar una suerte de “discernimiento” para evaluar cuál es la solución correcta en un caso dado (Hart, 2013, p. 5).

Ahora bien, este control de razonabilidad procura excluir del ámbito del diseño de las instituciones a dos perfiles de gobernantes: el gobernante inmoral y el gobernante inflexible (Cuono, 2012. El perfil de agente público que procura ese control es el de aquel que sigue los mandatos de la razón práctica (Lucas, 1963, p. 101). Aquello que *debe* hacerse en el ámbito de la reglamentación discrecional de los derechos está dado por el

¹² Es decir, que necesitan de la reglamentación del legislador para ser plenamente operativos.

¹³ Lo razonable en estos casos está relacionado con el principio que “manda desarrollar las libertades y derechos individuales hasta el nivel más alto compatible con su igual distribución entre todos los sujetos que conviven en una sociedad dada, así como introducir desigualdades excepcionales con la finalidad de maximizar la porción que corresponde al grupo de los menos favorecidos” (véase caso “Q.C.”, considerando 12, voto de la mayoría).

¹⁴ Para el voto mayoritario “[e]stos requisitos se dan en el caso, ya que es difícil imaginar un estado más desesperante: hay un niño discapacitado, con una madre en situación de calle” (véase caso “Q.C.”, considerando 12, voto de la mayoría).

¹⁵ Véase caso “Q.C.”, considerando 12, voto de la mayoría.

respeto del principio de igualdad, del principio de diferencia (condición ii) y por una consideración hacia la existencia de la persona, que tienda a excluir las amenazas contra esta (condición iv). La maximización de estos estándares asegura corrección en la decisión del gobernante y tiende a apuntalar un resultado defendible desde el punto de vista moral.

El control de razonabilidad busca excluir también la idea de un gobernante inflexible. Es decir que debe encontrarse abierto a las razones de los otros. La justificación teórica de ello tiene que ver con la idea de razón argumentativa que busca la construcción de criterios para identificar la mejor forma de convivencia posible. En particular, procura la interpretación moral de los derechos fundamentales. Precisamente esto es lo que surge del voto analizado: los derechos limitan la discrecionalidad cuando se afecte su contenido mínimo (iii), el que está dado por la existencia misma de la persona (iv) (podría decirse, de su dignidad).

Por otra parte, Cuono (2012) ha sistematizado algunos de los significados posibles de razonabilidad, algunos de los cuales coinciden en el contenido del control de razonabilidad. Así, por un lado, el autor se refiere a lo irrazonable como inicuo. Es decir, aquello que, aunque puede no presentar problemas de justicia a nivel general (por ejemplo, porque se halla sujeto a un margen de discrecionalidad), sí puede hacerlo a nivel particular, cuando –como en el caso– se halla comprometida la propia existencia de las personas y esto demanda una corrección.

Asimismo, el autor asocia lo irrazonable con lo discriminatorio. En efecto, el voto analizado coloca como condición del control de razonabilidad al principio de igualdad en los términos de la teoría de la justicia de John Rawls. Por lo que admitir una injustificada distribución de recursos o excluir la introducción de diferencias a favor de los menos favorecidos sería un caso de irrazonabilidad.

A su vez, la irrazonabilidad puede ser entendida como inmoralidad, en el sentido de contrariar estándares morales fundados en un cognitivismo ético. Esto se verifica también en el control de razonabilidad delineado por la Corte argentina. Esta estableció a los derechos fundamentales como parámetros de corrección moral y, en particular, por la referencia a un contenido mínimo (y básico) de esos derechos que tiene que ver con la consideración de la persona humana.

Desde otra perspectiva, es posible establecer un paralelismo entre la idea de control de razonabilidad plasmada en este caso y el análisis de razonabilidad realizado por la Corte en el caso “Reyes Aguilera”. En ese precedente, se rechazó por irrazonable la imposición de un plazo de veinte años como condición para acceder a un beneficio social. Tanto en aquel caso como en este, se trató de elementos que resultaban exorbitantes (plazo excesivo, omisión grave). De hecho, el estándar de control de razonabilidad identificado en este caso puede ser aplicable al caso anterior en el sentido de que i) la fijación del plazo para acceder al beneficio era discrecional; ii) la exorbitancia del plazo de veinte años era claramente lesiva del principio de igualdad (y de diferencia); iii) y iv) se trataba de una niña extranjera en situación de discapacidad que no podía acceder al beneficio por el plazo impuesto. Esto también afectaba la existencia misma de una persona y, de ese modo, su derecho a la vida y la salud limitaba la discrecionalidad del gobierno.

La diferencia entre ambos precedentes tiene que ver con la ausencia de ajustamiento entre dos términos que se da en el presente caso. En efecto, no puede determinarse si, en este caso, el medio elegido para la consecución de un fin resulta idóneo o razonable porque, precisamente, la conducta del Estado demandado consistió en una omisión que impedía el acceso al derecho a la vivienda.

IV. LA NOCIÓN DE DIGNIDAD HUMANA COMO PARÁMETRO DE RAZONABILIDAD

En este último apartado se tomarán diversos argumentos brindados por los jueces de la Corte Suprema argentina en los casos “Reyes Aguilera” y “Q. C., S. Y. c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires”, que fueron objeto de análisis en el desarrollo precedente. El punto a considerar en esta oportunidad será el recurso a la idea de dignidad humana en el marco de la argumentación referida a la razonabilidad.

De este modo, es posible identificar al menos cuatro referencias a la idea de dignidad humana (tres en el primer caso, una en el segundo).

El primer sentido en el que se hace referencia a la noción de dignidad es el de principio interpretativo. Así, en el marco de la argumentación de “Reyes Aguilera” los jueces invocaron el principio a favor de la justicia social. De acuerdo con ello, una interpretación razonable de las normas es aquella que se efectúa en favor de “quienes al serles aplicadas

con este sentido consiguen o tienden a alcanzar el ‘bienestar’, esto es, las condiciones de vida mediante las cuales es posible a la persona humana desarrollarse conforme a su excelsa dignidad”.¹⁶

De este argumento es posible inferir dos de las características de la dignidad identificadas por Luther (2007). Por un lado, se hace referencia a la dignidad como un estatus elevado. El autor describe una serie de posibles justificaciones de ese carácter excelso que en la sentencia no se explicitan. No obstante, queda claro que esa cualidad es inherente al carácter de persona humana, y que no se respeta esa cualidad cuando no se promueven las condiciones que le permiten desarrollarse.

La otra característica tiene que ver con el recurso a la noción de dignidad como criterio interpretativo. Luther ha identificado a esta posición como una postura formal en la que la idea de dignidad no es un derecho fundamental en sí mismo, sino que tiene la función de dirigir el modo en que se interpretan los derechos fundamentales. En el caso, se aprecia la normatividad de la idea de dignidad en el sentido de que *se debe* aplicar el principio en favor de la justicia social, porque ello promueve la dignidad de los beneficiados. Por el contrario, la no aplicación de ese principio afectaría negativamente a la dignidad.

El segundo sentido en que se hace referencia a la idea de dignidad humana se da en el contexto de la argumentación acerca de cuándo las distinciones que efectúa el Estado son irrazonables. De este modo, se señaló que el uso del término discriminación “se utilizará [...] para hacer referencia a toda exclusión, restricción o privilegio que no sea objetivo y razonable”. Luego, se indicó que no toda diferencia de tratamiento por parte del Estado frente al individuo es un caso de discriminación. Según la sentencia, habrá discriminación cuando los fines perseguidos por la distinción sean “arbitrarios, caprichosos, despóticos o que de alguna manera repugnen a la esencial unidad y dignidad de la naturaleza humana”.¹⁷

De este modo, se observa que los casos de discriminación se configuran cuando las distinciones no son razonables. A su vez, la razonabilidad queda excluida en los casos de capricho, arbitrariedad o lesión a la dignidad humana. Entonces, podría afirmarse que existe una continuidad entre las nociones de arbitrariedad y de lesión a la dignidad. En

¹⁶ Véase caso “Reyes Aguilera”, considerando 15, voto del juez Maqueda.

¹⁷ Véase caso “Reyes Aguilera”, considerando 10, voto del juez Maqueda.

efecto, como ha explicado Recasens Siches (1997, p. 108), lo arbitrario responde a un “porque sí” o más precisamente a la contradicción de una “regularidad inviolable”.

Así las cosas, puede pensarse en casos de arbitrariedades que no violen la dignidad humana¹⁸ y en casos que sí la violen. Todos ellos se tratarán de rupturas de regularidades que son inviolables, pero la más grave de ellas será aquella que afecte la dignidad humana. En este sentido, la dignidad opera como “contra límite” (Luther, 2007, p. 305). Es decir que a la libertad del legislador para efectuar distinciones (imponer límites razonables a la igualdad) puede serle opuesta la dignidad como una barrera que preserva a esa facultad de caer en arbitrariedad.

El tercer sentido en que se emplea el concepto de dignidad humana se da en el contexto de la evaluación de la razonabilidad de una medida legislativa (imposición de un plazo de veinte años para extranjeros) en cuanto a su adecuación respecto de la finalidad perseguida por normas que conceden beneficios sociales. De este modo, como surge del voto del juez Maqueda en el caso “Reyes Aguilera”, dicha finalidad involucra determinados derechos fundamentales como la dignidad, la subsistencia mínima, o la salud.¹⁹

Como se aprecia, la argumentación menciona a la dignidad como un derecho fundamental junto con otros. Ciertamente, en el contexto del argumento sería más sencillo precisar cuál es el alcance de los derechos a la subsistencia mínima o a la salud, pero no sería tan fácil hacer lo propio con el “derecho a la dignidad”. Esto puede incluir la idea de un “derecho a tener derechos” (Luther, 2007, p. 307) o, más pacíficamente, la idea de un trato adecuado a la persona humana por el hecho de ser tal, lo que, a su vez, constituye la base y justificación de los demás derechos.

¹⁸ Aunque pensándolo en un contexto de discriminación y de afectación del principio de igualdad, probablemente siempre haya lesión a la dignidad humana.

¹⁹ “En efecto, teniendo en consideración los fines perseguidos por las normas que conceden el beneficio y la naturaleza de los derechos fundamentales que se encuentran involucrados –dignidad, subsistencia mínima, salud, protección a la familia, situación socio económica de gravedad extrema– y las obligaciones estatales en la materia, respecto de las cuales el art. 75 inc. 23 impone un mandato constitucional de acciones positivas que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por la Constitución y por los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos, en particular respecto, entre otros, de las personas con discapacidad, el plazo de 20 años exigido a los extranjeros para poder gozar de los beneficios de la pensión luce manifiestamente irrazonable en los términos del art. 28 de la Constitución Nacional”. Véase caso “Reyes Aguilera”, considerando 15, voto del juez Maqueda.

Finalmente, en cuarto lugar, en el caso “Q. S., S. Y. c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires” se formuló un test de control de razonabilidad que incluía dos estándares que señalaban que los derechos fundamentales poseen una garantía mínima y que esa garantía operaba cuando se acreditaba una amenaza grave para la existencia misma de la persona. Si bien de allí no surge una mención explícita a la idea de dignidad humana, es posible identificarla cuando se hace referencia a la existencia misma de la persona humana.

Es decir, hay algo en la existencia de la persona humana que posee un valor elevado y que tiene alguna relación normativa con el ordenamiento jurídico y, en consecuencia, con la tarea de los jueces y legisladores. En el test mencionado, es posible identificar nuevamente las ideas de límite al accionar público y de justificación de los derechos fundamentales, ambas asociadas al concepto de dignidad humana y a la noción de razonabilidad o no arbitrariedad.

El recurso a la noción de dignidad humana supone una garantía de razonabilidad en la interpretación y aplicación del derecho. En efecto, la práctica jurídica en general y la constitucional en particular requieren de un criterio orientador en la toma de decisiones. La pregunta acerca de cuál es la finalidad de la práctica jurídica puede hallar en la idea de dignidad una respuesta adecuada.

Así, como destaca Zambrano (2009),

si no todas las prácticas, al menos sí las prácticas constitucionalizadas aspiran a una coherencia en la adjudicación del Derecho que trasciende una perspectiva formal. Junto a esta aspiración formal, y justificándola, las prácticas constitucionales acogen la aspiración de fondo de que, antes de ser tratadas en forma igual a otras personas o sujetos de Derecho, las personas sean tratadas ‘igual a sí mismas’, esto es, ‘igual a como se debe tratar a una persona’ en un sentido anterior o previo al sentido jurídico. Lo que más propiamente define al Derecho como un orden de razón en el seno de una práctica constitucionalizada no es tanto o únicamente el trato ‘igual’ entre sujetos distintos, sino el trato ‘igualmente apropiado’ a los sujetos de derecho o personas en sentido jurídico (p. 122).

V. CONCLUSIÓN

El voto del juez Maqueda, en el caso “Reyes Aguilera” de la Corte Suprema argentina constituye un valioso punto de partida para el análisis de la distinción entre racionalidad y razonabilidad. Uno de los puntos decisivos en el aludido caso tuvo que ver con el control

de la constitucionalidad de un plazo de veinte años de residencia como requisito para acceder a un beneficio social en el caso de extranjeros.

Uno de los posibles elementos de la configuración de lo razonable se relaciona con la idea de equilibrio. En el caso analizado, el juez ponderó la existencia de un equilibrio entre la imposición de exigencias para el acceso a un beneficio social y la administración de recursos escasos. A partir de ello, podría afirmarse la racionalidad de la distinción entre nacionales y extranjeros –considerada como cálculo lógico–. Sin embargo, el componente de la racionalidad no parece suficiente para la satisfacción de su constitucionalidad, la que, a su vez, requiere de un componente de razonabilidad.

En lo que hace al concreto análisis del plazo, el juez Maqueda concluyó en la falta de razonabilidad de este. Ello por cuanto la noción de razonabilidad excluye el exceso y la arbitrariedad, que en el caso de un plazo de veinte años de residencia rompe con la idea de equilibrio ya aludida. La falta de proporción entre dos términos, hace que no sea posible ligar al requisito referido con una finalidad constitucional aceptable. De acuerdo con esto, la noción de razonabilidad comprende la idea de equidad. Es decir, de tomar en cuenta los intereses de los demás a la par de los propios como si se situase en la posición de un observador imparcial.

La importancia de la razonabilidad ha ido cristalizándose en la jurisprudencia de la Corte Suprema a través del llamado control de razonabilidad, en particular, de políticas públicas. Dicho control ha supuesto un rol más activo del Poder Judicial en el resguardo de los derechos fundamentales. En el marco de este control se dictó el fallo “Q.C., S. Y. c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires”. En el caso, se evaluó la constitucionalidad de una omisión del Estado demandado frente al derecho a la vivienda, salud y dignidad de una mujer en situación de calle y de su hijo menor de edad con discapacidad.

Para los jueces integrantes del voto mayoritario, la razonabilidad se juega también frente a la discrecionalidad de los poderes públicos y su configuración exige que, más allá de la libertad de maniobra del Estado, se atiendan las garantías mínimas indispensables para que una persona sea considerada como tal en situaciones de extrema vulnerabilidad. Esa atención excluye dos perfiles de autoridad pública: el gobernante inmoral y el inflexible. Lo primero, porque el gobernante debe actuar conforme a los mandatos de la razón práctica, que en el caso de la reglamentación de derechos –de acuerdo con los jueces de

la mayoría– incluye la noción de igualdad. Lo segundo, porque la autoridad debe encontrarse abierta a las razones de los demás.

Otros de los elementos objeto del control de razonabilidad han sido, por un lado, la inequidad del curso de acción evaluado, que –por ser tal– compromete la propia existencia de la persona humana. Por otro lado, la existencia de discriminación, que constituye otro indicio de ausencia de razonabilidad, en el que las nociones de igualdad y equilibrio constituyen factores de evaluación. El rol de los derechos fundamentales como parámetros morales de corrección hace que estos jueguen un rol crucial en la argumentación y justificación de decisiones públicas razonables. En otras palabras, constituyen fines a la luz de los cuales se verifican los cursos de acción.

Finalmente, un elemento común de los fallos aludidos tiene que ver con el recurso a la noción de dignidad como parámetro de razonabilidad. De ese modo, se ha echado mano a ese concepto como pauta interpretativa y como criterio de análisis de razonabilidad de las conductas del Estado frente a los derechos de la persona. Así, la violación de la dignidad por acciones y omisiones es un claro indicador de arbitrariedad y, por lo tanto, de ausencia de razonabilidad del curso de acción en cuestión.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- Atienza, M. (1987). Para una razonable definición de “razonable”. *Doxa*. N° 4, pp. 189-200.
- Bazán, L. y Madrid R. (1991). Racionalidad y razonabilidad en el derecho. *Revista Chilena de Derecho*. Vol. 18, N° 2, pp. 179-188.
- Cianciardo J. (2007)- *El ejercicio regular de los derechos*. Buenos Aires: Ad Hoc.
- Cuono, M. (2012). Entre arbitrariedad y razonabilidad. Hacia una teoría crítica del neoconstitucionalismo (trad. A. Núñez Vaquero). *Eunomía*. N° 3, pp. 43-60.
- Hart, H. (2013). Discretion. *Harvard Law Review*. Vol. 127, pp. 652-665.
- Lucas, J. (1963). The philosophy of the reasonable man. *The Philosophical Quarterly*. Vol. 13, n° 51, pp. 97-106.
- Luther, J. (2007). Razonabilidad y dignidad humana (trad. J. Sánchez Mesa). *ReDCE*. N° 7, pp. 295-326.
- Recasens Siches, L. (1997). *Introducción al estudio del Derecho*. México D.F.: Porrúa.

- Santiago, A. (2014). El alcance del control judicial de razonabilidad de las políticas públicas. Perspectiva argentina y comparada. En AA.VV. *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano* (pp. 289-314). Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung.
- Sapag, M. (2008). El principio de proporcionalidad y de razonabilidad como límite constitucional al poder del Estado: un estudio comparado. *Dikaion*. N° 17, pp. 157- 198.
- Sibley, W. (1953). The Rational versus the Reasonable. *The Philosophical Review*. Vol. 62, No. 4, pp. 554-560.
- Zambrano, P. (2009). El derecho como práctica y como discurso. La perspectiva de la persona como garantía de objetividad y razonabilidad en la interpretación. *Dikaion*. N° 18, pp. 109-133.
- Zorzetto, S. (2015). Reasonableness. *The Italian Law Journal*. Vol. 1, n° 1, pp. 107-139.

Jurisprudencia citada

- Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN), “Reyes Aguilera, Daniela c/Estado Nacional”, 2007, *Fallos*: 330:3853.
- Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN), “Q. C., S. Y. c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/ amparo”, 2012, *Fallos*: 335:452.
- Corte Suprema de los Estados Unidos (SCOTUS), “Nebbia vs. New York”, 1934, 291, *U.S.* 502, 547.