

## ALGUNOS ASPECTOS DE LA INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL EN EL ORDENAMIENTO MEXICANO \*

Héctor FIX-ZAMUDIO, Director e Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

1. Planteamiento del problema. 2. Concepto de interpretación constitucional. 3. Diversas categorías de interpretación constitucional. 4. Interpretación legislativa. 5. Interpretación administrativa. 6. Interpretación judicial. 7. Interpretación doctrinal. 8. Conclusiones.

1. *Planteamiento del problema.* La cuestión relativa a la interpretación de las disposiciones constitucionales, no obstante que ha preocupado últimamente a la doctrina extranjera, motivando la realización en el año de 1961 y en la ciudad de Tréveris, de las Jornadas sobre los métodos de la interpretación constitucional,<sup>1</sup> no ha sido objeto de un estudio sistemático por la doctrina mexicana, con las excepciones que pueden considerarse esporádicas, de un artículo redactado por el tratadista chihuahuense Enrique González Flores en el año de 1962,<sup>2</sup> y de otro del autor de este informe, publicado en el año de 1965.<sup>3</sup>

Existe una razón ostensible que ha ocasionado esta falta de interés de los tratadistas mexicanos y que radica en la variabilidad constante de las disposiciones constitucionales, aun tratándose de aquellas cartas fundamentales que han obtenido una relativa permanencia en nuestro país.<sup>4</sup>

En efecto, en los primeros años de vida independiente padecimos el

\* SECCIÓN IV: B) Derecho Constitucional: 1. *La interpretación de la Constitución.*

<sup>1</sup> Cfr. Franco Pierandrei, *L'interpretazione delle norme costituzionali in Italia*, en la obra del propio autor "Scritti di diritto costituzionale", vol. II, Torino, 1964, p. 645.

<sup>2</sup> *La interpretación de la Constitución*, en "Lecturas Jurídicas", núm. 12, Chihuahua, julio-septiembre de 1962, pp. 35-42.

<sup>3</sup> Héctor Fix-Zamudio, *El juez ante la norma constitucional*, en "Revista de la Facultad de Derecho de México", núm. 57, enero-marzo de 1965, pp. 25-79.

<sup>4</sup> Enrique González Flores, *Interpretación de la Constitución*, cit., p. 40, menciona que sólo hasta la Constitución de 1857, en una edición publicada por la Secretaría de Gobernación alternan con 5 constituciones, 43 planes revolucionarios y 76 actas políticas.

constante cambio de leyes fundamentales, de acuerdo con el pensamiento latinoamericano del siglo XIX, que en algunos de los países del Continente todavía perdura,<sup>5</sup> de atribuir a los textos constitucionales todas las esperanzas y todas las aspiraciones de una transformación de la vida político-social, y por ello podemos señalar cómo desde el año de 1814, época en la cual se expide el primer documento constitucional mexicano, es decir el llamado Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, promulgado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814,<sup>6</sup> hasta la Carta Federal de 1857, en la cual se logra ya permanencia institucional, fueron expedidas en rápida sucesión, las siguientes leyes supremas:

a) Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 4 de octubre de 1824, que estableció el régimen federal en nuestro país, inspirándose en el de los Estados Unidos, pero sin olvidar la tradición hispánica representada por la Constitución de la Monarquía Española promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812.<sup>7</sup>

b) Leyes Constitucionales que en número de siete se promulgaron entre diciembre de 1835 y abril de 1836, y que introdujeron el sistema centralista o unitario, modificando el régimen federal anterior.<sup>8</sup>

c) Bases Orgánicas de la República Mexicana, de 12 de junio de 1843, también de carácter centralista o unitario.<sup>9</sup>

d) Acta de Reformas de 21 de mayo de 1847, que puso nuevamente en vigor la Constitución Federal de 1824, y por tanto, el régimen federal, con algunas reformas y adiciones, y de ahí el nombre de este documento.<sup>10</sup>

e) Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, expedido el 15 de mayo de 1856, y que como su nombre indica, debía regir temporalmente el país en tanto se promulgara la Constitución Federal que se

<sup>5</sup> Sobre la constante sucesión de textos constitucionales latinoamericanos, cfr. José Miranda, *Reformas y tendencias constitucionales recientes de la América Latina (1945-1956)*, México, 1957, esp. pp. 231 y ss.

<sup>6</sup> Cfr. entre otros, Ernesto de la Torre Villar, *La Constitución de Apatzingán y los creadores del Estado Mexicano*, México, 1964, pp. 41 y ss.; Jesús Castañón Rodríguez y otros, *Estudios sobre el Decreto Constitucional de Apatzingán*, México, 1964.

<sup>7</sup> Cfr. Felipe Tena Ramírez, *Leyes Fundamentales de México (1808-1967)*, 3ª ed., México, 1967, pp. 153 y ss.; Antonio Martínez Báez, *La Constitución de 1824*, en la obra *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones*, México, 1967, pp. 537 y ss.

<sup>8</sup> Cfr. Tena Ramírez, *ob. ult. cit.*, pp. 199 y ss.; Manuel Herrera y Lasso, *Centralismo y Federalismo (1814-1843)*, en la citada obra *Derechos del Pueblo Mexicano*, t. I, pp. 615 y ss.

<sup>9</sup> Cfr. Tena Ramírez, *ob. ult. cit.*, pp. 403 y ss.; Herrera y Lasso, *ob. ult. cit.*, pp. 615 y ss.

<sup>10</sup> Cfr. Tena Ramírez, *op. cit.*, pp. 439 y ss.; Santiago Oñate, *El Acta de Reformas de 1847*, en *Derechos del Pueblo Mexicano*, cit., t. II, pp. 13 y ss.

discutió en el Congreso Constituyente reunido en la ciudad de México en el propio año de 1856.<sup>11</sup>

Después de haberse superado esta etapa de cambios constantes de las mismas constituciones políticas, se expidieron dos cartas fundamentales que han tenido una vigencia más o menos permanente, es decir, la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 5 de febrero de 1857, y la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 5 de febrero de 1917, que actualmente nos rige y que sustituyó a la anterior.<sup>12</sup>

Pero esta vigencia de más de medio siglo de cada una de estas cartas supremas no ha logrado una verdadera estabilidad de las disposiciones constitucionales, al menos en cuanto a su texto, ya que se han modificado constantemente varios de sus preceptos, contrariamente a lo que pudiera pensarse de leyes fundamentales de carácter rígido, de acuerdo con la clásica denominación del ilustre constitucionalista James Bryce,<sup>13</sup> en virtud de que cada una de ellas ha consagrado un procedimiento especial y un órgano de reforma constitucional, inspirados ambos en el sistema de los Estados Unidos.<sup>14</sup>

En efecto, en la Carta Constitucional de 1857, con independencia de la reforma esencial de 13 de noviembre de 1874, que transformó el sistema de parlamentarismo aproximado del texto primitivo de la citada ley suprema,<sup>15</sup> sustituyéndolo por una estructura de tipo presidencialista que todavía subsiste,<sup>16</sup> se efectuaron muchas otras modificaciones y adiciones secundarias, que ascendieron aproximadamente a medio centenar.<sup>17</sup>

<sup>11</sup> Cfr. Tena Ramírez, *op. cit.*, pp. 499 y ss. *Derechos del Pueblo Mexicano*, cit., t. II, pp. 185 y ss.

<sup>12</sup> La primera rigió, al menos formalmente, durante sesenta años, en tanto que la segunda celebró sus primeros cincuenta años en el año de 1967, duración excepcional respecto de la mayoría de las constituciones latinoamericanas, con algunas excepciones como las de Argentina, Chile y Colombia, cuyas cartas fundamentales, especialmente la primera, que data de 1853, han gozado de relativa permanencia.

<sup>13</sup> *Constituciones flexibles y constituciones rígidas*, ed. castellana, Madrid, 1952, pp. 26 y ss.

<sup>14</sup> Tanto al artículo 127 de la Constitución de 1857 como el 135 de la Carta Federal vigente, establecieron un sistema similar al del artículo 5 de la Constitución Federal de los Estados Unidos, es decir, las reformas constitucionales requieren de una mayoría calificada de ambas Cámaras del Congreso y el voto mayoritario de las legislaturas de las entidades federativas, cfr. Felipe Tena Ramírez, *Derecho constitucional mexicano*, 8ª, ed., México, 1967, pp. 61-68.

<sup>15</sup> Cfr. Héctor Fix-Zamudio, *Supremacía del Ejecutivo en el Derecho Constitucional mexicano*, en el volumen *Comunicaciones Mexicanas al VII Congreso Internacional de Derecho Comparado*, México, 1966, pp. 135-136; Karl Loewenstein, *La Presidencia fuera de los Estados Unidos*, trad. de Alfredo Pereña, en "Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México", núm. 5 mayo-agosto de 1949, pp. 22 y ss.

<sup>16</sup> Cfr. Fix-Zamudio, *ob. ult. cit.*, pp. 136-137.

<sup>17</sup> Cfr. Nicolás Pizarro Suárez, *Reformas a la Constitución de 1857*, en la obra *Derechos del Pueblo Mexicano*, cit., t. II, pp. 401-505.

En cuanto a la Constitución Federal todavía en vigor, de 5 de febrero de 1917, ha experimentado más de ciento veinte modificaciones, adiciones y enmiendas entre su promulgación y la actualidad, ya que todavía con fechas 6 y 19 de diciembre de 1969 se expidieron las últimas reformas a dicha ley suprema.<sup>18</sup>

Lo anterior nos está indicando con claridad que en relación con los tres sistemas de evolución o transformación constitucional a que se refiere el destacado constitucionalista británico K. C. Wheare, es decir, modificación formal, interpretación judicial y los usos y costumbres constitucionales,<sup>19</sup> ha predominado en forma indiscutible el primer sistema en el derecho constitucional mexicano, de tal manera que ha opacado a los otros dos aspectos, y por ello estos últimos han merecido una menor o casi nula atención por parte de los tratadistas nacionales.

Se ha llegado al extremo, en algunas ocasiones, de expedir reformas constitucionales para modificar o suprimir determinadas interpretaciones, también constitucionales, de la Suprema Corte de Justicia, lo que constituye un índice del predominio de la reforma o modificación del texto constitucional en relación con su evolución interpretativa.<sup>20</sup>

Sin embargo, ello no significa que este desarrollo interpretativo haya carecido o carezca de importancia, puesto que resulta imposible adecuar las disposiciones constitucionales al constante y continuo cambio de la realidad político-social, sin acudir a la transformación que implica su interpretación evolutiva por parte de los distintos órganos del poder, especialmente tratándose de los tribunales judiciales, ya que son los medios para actualizar textos fundamentales que han sido superados por la dinámica social, como lo demuestra el notorio ejemplo de la Constitución de los Estados Unidos de 1787, que ha podido subsistir con muy pocas reformas legislativas, debido a la magnífica labor jurisprudencial de la Corte Suprema Federal.<sup>21</sup>

<sup>18</sup> Que se refieren esencialmente a la concesión de la ciudadanía a los 18 años, según la modificación del artículo 34 constitucional, y de la fracción II, del artículo 30 de la misma Constitución Federal sobre nacionalidad mexicana, cfr. Sergio García Ramírez, "Marco y contenido del artículo 34 Constitucional", *Pensamiento Político*, México, enero de 1970, pp. 11-34.

<sup>19</sup> *Modern Constitutions*, London, 1966, pp. 83 y ss.

<sup>20</sup> Un ejemplo lo constituye la reforma al artículo 49 constitucional por decreto publicado el 12 de agosto de 1938, que agregó una disposición al citado precepto, bastante claro por otra parte, para limitar la delegación de facultades legislativas al Ejecutivo fuera de las situaciones de emergencia, y que había autorizado la jurisprudencia anterior, cfr. Antonio Martínez Báez, *Concepto general del estado de sitio*, en "Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia", núms. 25-28, enero-diciembre de 1945, pp. 108 y ss.; Héctor Fix-Zamudio, *Valor actual del principio de la división de poderes y su consagración en las Constituciones de 1857 y 1917*, en "Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México", núms. 58-59, enero-agosto de 1967, pp. 53-55.

<sup>21</sup> Un buen trabajo panorámico sobre esta materia es el de la jurista brasileña

En el derecho mexicano, la doctrina se ha dejado arrastrar por el desarrollo legislativo constitucional, que es el más aparente, y ha descuidado hasta cierto punto el menos visible, pero al mismo tiempo más profundo, que proviene de la interpretación de las normas fundamentales, ya que en ocasiones, la misma modificación formal se inspira en el impulso de la propia evolución interpretativa.

En consecuencia, reuniendo algunos aspectos doctrinales y jurisprudenciales en nuestro sistema constitucional, procuraremos destacar varios sectores de la interpretación constitucional que podemos considerar de mayor importancia.

2. *Concepto de la interpretación constitucional.* Esta importante cuestión ha adquirido trascendencia doctrinal en los últimos años, al haber sido abordada por la doctrina europea,<sup>22</sup> pero también se ha analizado por los tratadistas latinoamericanos,<sup>23</sup> y como ejemplo de esto último se pueden citar los estudios monográficos de los juristas argentinos Juan Francisco Linares,<sup>24</sup> Segundo V. Linares Quintana<sup>25</sup> y César Enrique Romero.<sup>26</sup>

Según el pensamiento del distinguido constitucionalista italiano Franco Pierandrei, la interpretación de las normas constitucionales debe adecuarse a la naturaleza fundamental de los motivos políticos y los principios esenciales que se encuentran en la base de estos preceptos.<sup>27</sup>

Por su parte, Linares Quintana ha establecido una serie de reglas particulares que deben servir de orientación para la interpretación de las disposiciones constitucionales, entre las cuales deben destacarse las que se refieren a que en tal interpretación debe prevalecer el contenido teleológico o finalista; que debe utilizarse un criterio amplio, liberal y práctico; que debe considerarse la ley suprema como un conjunto armónico de disposiciones y de principios; que deben tomarse en cuenta no sólo las condiciones y necesidades existentes en el momento de la sanción, sino también las imperantes en la época de aplicación, etcétera.<sup>28</sup>

Lêda Boachart Rodrigues, *La Suprema Corte y el derecho constitucional norteamericano*, trad. de Justo Pastor Benítez, México, 1965.

<sup>22</sup> Cfr. Héctor Fix-Zamudio, *El juez ante la norma constitucional*, cit., pp. 46-47.

<sup>23</sup> Cfr. Fix-Zamudio, *ob. ult. cit.*, p. 47 y ss.

<sup>24</sup> *Control de la constitucionalidad mediante interpretación*, en "Jurisprudencia Argentina", Buenos Aires, 18 de abril de 1961, pp. 1-3.

<sup>25</sup> *La interpretación constitucional*, en "Jurisprudencia Argentina", Buenos Aires, 22 de febrero de 1960, pp. 1-5; *Tratado de la ciencia del derecho constitucional argentino y comparado*, t. II, Buenos Aires, 1953, pp. 425 y ss.

<sup>26</sup> *La Corte Suprema y la interpretación constitucional*, en "La Ley", Buenos Aires, 22 de junio de 1963, pp. 1-5.

<sup>27</sup> *Interpretazione delle norme costituzionali in Italia*, cit., pp. 654-655.

<sup>28</sup> *Tratado de la ciencia del derecho constitucional*, cit., t. II, pp. 468 y ss.; *La interpretación constitucional*, cit., pp. 2-4; véase también César Enrique Romero, *La Corte Suprema y la interpretación constitucional*, cit., pp. 4-5.

Esto nos indica que la interpretación de las disposiciones constitucionales requiere por parte del intérprete o aplicador, una particular “sensibilidad”,<sup>29</sup> que le permita captar la esencia, penetrar en la entraña misma y comprender la orientación de las disposiciones fundamentales y, además, conocer y tomar en cuenta las condiciones sociales, económicas y políticas existentes en el momento en que se pretende desentrañar el sentido mismo de los preceptos supremos.

Lo anterior nos lleva a considerar que la interpretación constitucional, si bien participa de los lineamientos generales de toda interpretación jurídica, posee aspectos peculiares que le confieren una autonomía tanto dogmática como de carácter práctico, ya que resulta, en términos generales, considerablemente más difícil y complicado captar el pleno sentido de una norma fundamental que desentrañar el significado de un precepto ordinario, lo cual ha venido a terminar con la ilusión de los publicistas románticos del siglo XIX que pensaban que los textos constitucionales deberían ser comprensibles para todos los ciudadanos.<sup>30</sup>

Esta diferencia entre la interpretación jurídica ordinaria y la constitucional deriva de la naturaleza específica de las disposiciones fundamentales, que con independencia de los diversos significados que se han otorgado a la Constitución como ordenamiento supremo,<sup>31</sup> y para referirnos exclusivamente al orden jurídico positivo, podemos caracterizarlas como las disposiciones que establecen las reglas de conducta de carácter supremo y que sirven de fundamento y de base a todas las otras disposiciones del orden jurídico, aun cuando existen excepcionalmente ordenamientos como el británico<sup>32</sup> y el del nuevo Estado de Israel,<sup>33</sup> en los cuales, al menos en principio y desde el punto de vista formal, no existe una división precisa entre las disposiciones ordinarias y las fundamentales, tomando en cuenta que emanan de los mismos órganos de creación jurídica y a través del mismo procedimiento.

Lo cierto es que existe un elemento que permite distinguir las disposiciones constitucionales de las ordinarias, con independencia de su fuente

<sup>29</sup> Cfr. Pierandrei, *Interpretazione delle norme costituzionali in Italia*, cit., p. 655.

<sup>30</sup> Cfr. Karl Loewenstein, *Teoría de la Constitución*, trad., de Alfredo Gallego Anabitarte, Barcelona, 1965, p. 227.

<sup>31</sup> Sobre los diversos conceptos de Constitución, cfr. Carl Schmitt, *Teoría de la Constitución*, trad. de Francisco Ayala, México, 1952, pp. 3-41; Herman Heller, *Teoría General del Estado*, trad. de Luis Tobío, 4ª ed., México, 1961, pp. 267 y ss.; Karl Loewenstein, *Teoría de la Constitución*, cit., pp. 216 y ss.

<sup>32</sup> Cfr. Manuel García Pelayo, *Derecho constitucional comparado*, 4ª ed. Madrid, 1957, pp. 285 y ss.

<sup>33</sup> Sobre el carácter “flexible” de las disposiciones constitucionales de Israel, cfr. Eliahu Likhovski, *The courts and the legislative Supremacy of the Knesset* (Parlamento), en “Israel Law Review”, Jerusalén, julio de 1968, pp. 345-367.

formal, y este elemento consiste en su rango superior, en su situación privilegiada, en su autoridad suprema.<sup>34</sup>

Por otra parte, desde un punto de vista lógico-normativo, el ilustre jurista vienés Hans Kelsen ha establecido una diferenciación muy clara a través de una jerarquía normativa conocida con el nombre significativo de “pirámide jurídica”, de acuerdo con la cual existe un escalonamiento de todas las disposiciones jurídicas, que tienen su base y apoyo de validez en la norma hipotética fundamental, y que se van jerarquizando hasta llegar a las de carácter individual.<sup>35</sup>

Pero la diferenciación no es únicamente de carácter lógico, sino también desde el punto de vista de su contenido, el cual ha sido caracterizado por Carl Schmitt como “las decisiones políticas fundamentales sobre el modo y forma de la unidad política”.<sup>36</sup>

Además de estas decisiones políticas fundamentales, se han incorporado al cuerpo de normas constitucionales, cuando las mismas constan en un documento escrito, una serie de disposiciones que carecen de orientación axiológica suprema, pero que regulan instituciones que se han querido sustraer al control de los órganos ordinarios de creación jurídica.

Se trata de preceptos secundarios y aun reglamentarios desde el punto de vista material, verdaderos agregados constitucionales que desde el punto de vista dogmático no deberían formar parte de la ley suprema,<sup>37</sup> y esto resulta evidente en la Constitución Federal Mexicana, que ha regulado, en ocasiones con minuciosidad, instituciones tales como la reforma agraria, el juicio de amparo y el derecho del trabajo (incluyendo el de carácter burocrático), en sus artículos 27, 107 y 123.<sup>38</sup>

Otra de las características de las disposiciones constitucionales se hace consistir tanto en su carácter escrito como en su fuente política, estrechamente vinculadas, ya que con excepción de las que forman parte del llamado sistema “flexible”, de acuerdo con la mencionada clasificación de James Bryce,<sup>39</sup> es decir, las de los ordenamientos constitucionales de Inglaterra e Israel, todas las demás constan en un documento escrito, y

<sup>34</sup> Cfr. Fix-Zamudio, *El juez ante la norma constitucional*, cit., p. 43.

<sup>35</sup> *Teoría general del Estado*, trad. de Luis Legaz Lacambra, México, 1951, p. 306; *Teoría General del Derecho y del Estado*, trad. de Eduardo García Máynez, México, 1949, pp. 128 y ss.; 271 y ss.

<sup>36</sup> *Teoría de la Constitución*, cit., pp. 23 y ss.; sobre los elementos fundamentales considerados como el mínimo irreductible de carácter material que debe contener una auténtica Constitución, cfr. Karl Loewenstein, *Teoría de la Constitución*, cit., p. 153.

<sup>37</sup> Cfr. Segundo V. Linares Quintana, *Tratado de la ciencia del derecho constitucional*, cit., t. Buenos Aires, 1953, pp. 412 y ss.; K. C. Wheare, *Modern Constitutions*, cit., pp. 32-51.

<sup>38</sup> Cfr. Héctor Fix-Zamudio, *Introducción al estudio de la defensa de la Constitución*, en “Boletín Mexicano de Derecho Comparado”, nueva serie, núm. 1, México, enero-abril de 1968, pp. 106-107.

<sup>39</sup> *Constituciones flexibles y constituciones rígidas*, cit., pp. 26-y ss.

en este sentido el destacado constitucionalista Karl Loewenstein habla del “universalismo de la Constitución escrita”,<sup>40</sup> y además, son producto de un órgano especial y transitorio que recibe el nombre de “poder constituyente originario”,<sup>41</sup> definido por el mismo Carl Schmitt como la voluntad política cuya fuerza y autoridad es capaz de adoptar la concreta decisión de conjunto sobre el modo y forma de la propia existencia política.<sup>42</sup>

Este órgano extraordinario de creación constitucional puede concebirse como el poder político fundamental que en un momento dado representa los valores esenciales de una comunidad nacional y los cristaliza en un documento o conjunto de documentos, que desde el punto de vista externo conforman, según se ha dicho, la ley fundamental o Constitución escrita.<sup>43</sup>

Además del poder constituyente, se establece en la mayoría de las constituciones escritas un procedimiento dificultado de reforma, que al mismo tiempo que otorga cierta permanencia a los postulados fundamentales, pretende evitar su absoluta inmutabilidad, encomendando a ciertos órganos constituidos la elaboración y aprobación de estas modificaciones, a través de lo que se ha calificado como “constituyente permanente”<sup>44</sup> o, con mayor técnica, “poder revisor de la Constitución”.<sup>45</sup>

Todo lo anterior nos lleva a la conclusión de que las normas constitucionales se distinguen de las ordinarias desde tres puntos de vista:

a) En su aspecto externo o formal, las disposiciones fundamentales están consignadas en un documento expedido por el poder constituyente originario y sólo pueden ser modificadas a través de un procedimiento dificultado de reforma.

b) Desde un ángulo normativo, los preceptos constitucionales son el fundamento de validez de todo el orden jurídico, por lo que sirven de fundamento a toda la pirámide jurídica.

c) En cuanto a su contenido, la distinción ya no resulta tan sencilla en la medida de que, como lo hemos manifestado, existen disposiciones fundamentales que por su materia poco se diferencian de las secundarias,

<sup>40</sup> *Teoría de la Constitución*, cit., pp. 159-160.

<sup>41</sup> Cfr. Carlos Sánchez Viamonte, *El poder constituyente*, Buenos Aires, 1957, pp. 563 y ss.; y que es calificado por el constitucionalista mexicano Felipe Tena Ramírez, como “constituyente revolucionario”, *Derecho constitucional mexicano*, cit., pp. 69-77.

<sup>42</sup> *Teoría de la Constitución*, cit., p. 86.

<sup>43</sup> La objetividad escrita de la ley fundamental —nos dice Herman Heller— representa, en general, un amplio e importante avance en el proceso de emancipación relativo a las formaciones del espíritu, *Teoría del Estado*, cit., p. 289.

<sup>44</sup> En la terminología utilizada, por ejemplo, por Tena Ramírez, *Derecho constitucional mexicano*, cit., pp. 51-68.

<sup>45</sup> Cfr. Fausto E. Rodríguez, *¿Qué es el poder reformador de la Constitución?*, en “Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México”, núm. 28, enero-abril de 1957, pp. 9-32.

aun cuando se les haya querido revestir formalmente de la dignidad de la supremacía constitucional.<sup>46</sup>

Sin embargo, al menos ésa es la tendencia de todo documento constitucional, la esencia de sus preceptos radica en los valores supremos de toda comunidad política y en la organización de los órganos del poder, caracterizándose a través de lo que Linares Quintana ha denominado "fundamentabilidad".<sup>47</sup>

Estos tres aspectos de la norma constitucional: forma, estructura lógica y contenido, se encuentran vinculados de manera indisoluble, y en su conjunto determinan la supremacía de la Constitución, de modo que todas las disposiciones que integran el ordenamiento jurídico y todos los actos que regulan, deben conformarse a los postulados de la ley fundamental.<sup>48</sup>

En consecuencia, podemos concebir las normas constitucionales como aquellas que sirven de fundamento y apoyo a todo el ordenamiento jurídico del Estado, al cual otorgan unidad armónica a través de sus principios orientadores.

Desde otro punto de vista, las disposiciones fundamentales se dividen por la doctrina contemporánea, especialmente la italiana, en *disposiciones de principio* (entre las cuales destacan las llamadas *programáticas*) y normas *preceptivas*, que son las que determinan la conducta de los destinatarios, especialmente los órganos del poder.<sup>49</sup>

La importancia de los preceptos que contienen declaraciones de principio y especialmente los de carácter programático, radica en su valor esencial para la interpretación armónica de la ley fundamental, ya que a través de las mismas el constituyente originario ha trazado los principios axiológicos fundamentales y la ruta que deben seguir en el futuro los poderes constituidos para alcanzar las metas del perfeccionamiento social.

Tanto las constituciones del siglo XIX como las aparecidas en nuestra época contienen numerosas disposiciones de principio, pero las normas programáticas se advierten con mayor fuerza en las surgidas en la primera y segunda posguerras, ya que persiguen una modificación sustancial de la realidad política, económica y social imperante.<sup>50</sup>

<sup>46</sup> Cfr. Héctor Fix-Zamudio, *El juez ante la norma constitucional*, cit., p. 44-45.

<sup>47</sup> *Tratado de la ciencia del derecho constitucional*, cit., t. II, pp. 412 y ss.

<sup>48</sup> Heller sostiene que ni el logicismo normativo de Kelsen ni el decisionismo de Schmitt se dan cuenta de la función que para la continuidad histórica de la Constitución real desempeña la norma jurídica, *Teoría del Estado*, cit., p. 284.

<sup>49</sup> Cfr. especialmente Vezio Crisafulli, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano, 1952, pp. 32 y ss.; y 51 y ss.

<sup>50</sup> Inclusive las leyes fundamentales de los países socialistas, encabezadas por la Carta Suprema Soviética de 1936, que pretenden traducir una situación realista y pragmática, están precedidas, al menos algunas de ellas, por declaraciones de principios, que constituyen una proyección hacia el futuro, cfr. Héctor Fix-Zamudio,

Podemos finalizar estas reflexiones en el sentido de que la interpretación constitucional pertenece al género de la interpretación jurídica y como tal le son aplicables los métodos que se han elaborado para desentrañar el sentido de las disposiciones normativas, pero por su carácter específico, podemos considerarla como un tipo autónomo que requiere no sólo de un conocimiento técnico muy elevado, sino además, de un alto grado de sensibilidad jurídica, política y social, para poder penetrar en el profundo sentido de las disposiciones fundamentales.

Karl Loewenstein ha puesto de relieve que las constituciones modernas son cada vez más complejas, de manera que las decisiones políticas conformadoras son dominio de los políticos, y para su ejecución están llamados tan sólo los técnicos constitucionalistas y especialistas.<sup>51</sup>

Ésta es una consecuencia inevitable y en cierto modo desafortunada para su comprensión popular, como lo señala el mismo autor, de la complejidad de las relaciones jurídicas de la sociedad contemporánea, relaciones que es necesario encauzar dentro del marco de la ley fundamental.

Por otra parte, no todos los preceptos constitucionales asumen la misma complicación en cuanto a su comprensión, pues algunas de ellas se refieren a aspectos determinados de la estructura política, de manera que pueden delimitarse con bastante claridad; pero la interpretación se complica considerablemente tratándose de las disposiciones de principio, en particular las de carácter programático, debido a su gran abstracción y vigorosa proyección axiológica, por lo que el contenido sólo puede captarse, como se ha mencionado, a través de un agudo sentido político-social.

Para estas normas o preceptos programáticos pudiera emplearse el concepto que el mismo tratadista Loewenstein utiliza respecto a la comprensión de gobernantes y gobernados en cuanto a las disposiciones fundamentales, cada vez más difícil para el espíritu popular: es decir, aquello que se califica como "sentimiento constitucional" (*Verfassungsgesfühl*),<sup>52</sup> que ya no pertenece a los ciudadanos, por las razones antes mencionadas, pero que en forma indudable debe corresponder al intérprete constitucional.

3. *Diversas categorías de interpretación constitucional.* En la actualidad, cuando nos referimos a la interpretación jurídica y dentro de ella a la constitucional, inmediatamente se nos representa la imagen de los tribunales judiciales, que en nuestro tiempo asumen en este campo la mayor importancia, y por ello atraen la atención principal de los juristas.

Sin embargo, no siempre ha sido así y ha habido épocas en las que la

*Veinticinco años de evolución de la justicia constitucional (1940-1965)*, México, 1968, pp. 150-151.

<sup>51</sup> *Teoría de la Constitución*, cit., p. 227.

<sup>52</sup> *Ob. ult. cit.*, pp. 200-201.

interpretación en general y particularmente la relativa a disposiciones fundamentales, se ha atribuido esencialmente al legislador, prohibiéndose a los tribunales.

En efecto, con independencia de la pretensión del emperador Justiniano de sustraer a los jueces la interpretación de su legislación, esta tendencia se observa claramente en el racionalismo de los siglos xvii y xviii y cristaliza en la imagen que Carlos María de Secondat, Barón de Montesquieu, expresa del juzgador, estimado como la boca que pronuncia las palabras de la ley, sin poder alterar su sentido,<sup>53</sup> y que tanta influencia tuvo en su época y durante gran parte del siglo xix.

Esta corriente se manifestó en el derecho prusiano, ya que Federico el Grande quiso impedir la interpretación judicial de su obra de codificación, expidiendo en 1780 un decreto por virtud del cual, en caso de duda, el juez no podía dictar sentencia sin oír previamente la opinión de una comisión legislativa encargada de la interpretación de las disposiciones legales.<sup>54</sup>

Posteriormente, en la Francia revolucionaria, que combinó estas ideas del Barón de Montesquieu respecto a la aplicación mecánica de la ley por el juzgador y las de Juan Jacobo Rousseau sobre la infalibilidad de la voluntad general representada por las disposiciones legislativas,<sup>55</sup> se creó el Tribunal de Casación por la Ley de la Asamblea Nacional de 27 de noviembre-1º de diciembre de 1790, como órgano del cuerpo legislativo que debía vigilar la aplicación exacta de la ley por parte de los tribunales, aun cuando después de una evolución paulatina, por ley de 1º de abril de 1837, ese llamado tribunal se transformó en la Corte de Casación todavía existente, como órgano supremo del poder judicial francés.<sup>56</sup>

De acuerdo con esta tendencia, si al órgano legislativo le correspondía la interpretación de las disposiciones ordinarias, con mayor razón era el único cuerpo capacitado para desentrañar el sentido de las normas constitucionales, surgiendo así la idea de la llamada "interpretación auténtica de carácter constitucional".

En el derecho mexicano descubrimos claramente esta corriente en el artículo 165 de la Constitución Federal de 4 de octubre de 1824, según el cual: "Sólo el congreso general podrá resolver las dudas que ocurran

<sup>53</sup> *El espíritu de las leyes*, trad. de Nicolás Estévanez, y Matilde Huici, Buenos Aires, 1951, p. 209.

<sup>54</sup> Cfr. José Puig Brutau, *La jurisprudencia como fuente de derecho. Interpretación creadora y arbitrio judicial*, Barcelona, s.f., pp. 138-139.

<sup>55</sup> Cfr. Héctor Fix-Zamudio, *El juez ante la norma constitucional*, cit., pp. 26.

<sup>56</sup> Cfr. Piero Calamandrei, *La casación civil*, trad. de Santiago Sentís Melendo, Buenos Aires, 1945, t. I, vol. II, pp. 48 y ss. 78 y ss.; Émile Chenon, *Origines, conditions et effets de la cassation*, Paris, 1882, pp. 71 y ss.

sobre la inteligencia de los artículos de esta Constitución y de la acta constitutiva.”<sup>57</sup>

Y en nuestra época, esta tendencia predomina de manera decisiva en los ordenamientos socialistas —con excepción de la Constitución yugoslava de 1963, que establece un tribunal constitucional federal y tribunales constitucionales locales en cada una de las Repúblicas Federadas, y, por tanto, a dichos tribunales corresponde la interpretación constitucional en último grado—,<sup>58</sup> en los cuales bajo el modelo de la Constitución soviética de 1936,<sup>59</sup> se declara expresamente que el órgano supremo del poder del Estado es el legislativo (Soviet Supremo, Asamblea Nacional, Asamblea Popular, etcétera) de manera que, en principio, la interpretación constitucional corresponde precisamente y, en último grado, al organismo legislativo.<sup>60</sup>

En la realidad, es el órgano permanente del cuerpo legislativo, es decir, el Presídium del Soviet Supremo, el Consejo de Estado, el Comité Permanente, etcétera, el que efectúa esa interpretación constitucional de último grado;<sup>61</sup> pero esto no significa que otros departamentos del poder, como el Consejo de Ministros y especialmente el Procurador y la Corte Suprema de estos países, que poseen la función de vigilancia de la legalidad socialista, no pueden realizar la interpretación constitucional, aun cuando esté sujeta a la calificación final del Presídium o de su equivalente.<sup>62</sup>

<sup>57</sup> Cfr. Nikola Srentić, *Les juridictions constitutionnelles yougoslaves*, en el volumen *La Constitución Yougoslave de 1963*, París, 1966, pp. 204-205; *Id.*, *On the new constitutional judicature of Yugoslavia*, en “The new Yugoslav law”, Beograd, septiembre de 1964, pp. 22 y ss.

<sup>58</sup> El artículo 30 de la Constitución Federal soviética de 1936, que ha servido de modelo a preceptos similares en las leyes fundamentales de los países socialistas, dispone: “El órgano superior del poder del Estado de la URSS es el Soviet Supremo de la URSS.”

<sup>59</sup> Cfr. Fix-Zamudio, *Veinticinco años de evolución de la justicia constitucional*, cit., pp. 100 y ss.

<sup>60</sup> No obstante el rechazo para el principio de la separación de los poderes o de las funciones, el artículo 32 de la Constitución Federal soviética establece que “El poder legislativo de la URSS lo ejerce exclusivamente el Soviet Supremo de la URSS”, y podríamos interpretar dicho precepto en el sentido de que las leyes fundamentales o constitucionales sólo pueden ser expedidas por el citado Soviet Supremo, ya que es evidente que son numerosos los organismos con facultades legislativas, además del Soviet: cfr. A. Denisov y M. Kirichenko, *Derecho constitucional soviético*, trad. española, Moscú, 1959, pp. 210 y ss.

<sup>61</sup> Sobre el predominio real del Presídium del Soviet Supremo que ha quedado reducido, este último, a un órgano ratificador, a posteriori de las disposiciones, inclusive de carácter constitucional expedidas por el citado presídium, cfr. Paolo Biscaretti di Ruffia, *Lineamenti generali dell'ordinamento costituzionale sovietico*, en “Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico”, Milano, julio-septiembre de 1956, pp. 578 y ss.; Manuel García Pelayo, *Derecho Constitucional Comparado*, cit., pp. 600-601; Julio Santa Pinter, *Sistema del derecho soviético*, Buenos Aires, 1957, pp. 27-29.

<sup>62</sup> Como lo ha puesto de relieve el tratadista Michel Mouskhély, el ordenamiento soviético está dominado por la idea de la vigilancia de la legalidad socialista, desde

Pero además de la interpretación realizada por el legislador, inclusive en aquellos sistemas inspirados en la Constitución soviética, todo órgano del poder que posea la obligación y el derecho de aplicar directa o indirectamente las disposiciones constitucionales, en virtud de que sus atribuciones están señaladas en la ley suprema, debe desentrañar el sentido de los preceptos fundamentales para ajustarse a sus disposiciones y a sus principios.<sup>63</sup>

Éste es el fundamento que se encuentra en la base del artículo 128 de la Constitución Federal Mexicana vigente, de acuerdo con el cual, “todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen”.<sup>64</sup>

Sería ir demasiado lejos si postulásemos que todos los funcionarios, por modestos que sean, deben interpretar la Constitución, ya que sólo aquellos cuyas atribuciones y obligaciones se señalan expresamente en la ley suprema, es decir, los titulares de los órganos del poder, son los que están en posibilidad de aplicarla directamente, y sólo en ocasiones excepcionales, las autoridades inferiores intervienen en dicha aplicación directa, aun cuando en aquellos ordenamientos que se inspiran en el sistema de la Constitución de los Estados Unidos de 1787 —y en cierta medida también el mexicano, según se expresará en su oportunidad—, no sólo los jueces supremos, sino todo juzgador, aun en los grados inferiores, posee la facultad y el deber de preferir, y por tanto aplicar, interpretándola, la Constitución sobre cualquier disposición ordinaria que le sea contraria.<sup>65</sup>

De acuerdo con lo anterior, el departamento Ejecutivo, y particularmente su titular, interpreta las disposiciones constitucionales al aplicarlas directamente en los actos que realiza, y así podemos hablar de una *interpretación administrativa* (entendida en sentido amplio, es decir, comprendiendo también los actos de gobierno).

Con mayor razón, y como una consecuencia de sus funciones, como ya

los primeros tiempos del gobierno encabezado por Lenin, perfeccionándose paulatinamente los medios de control hasta llegar a constituir un sistema sumamente complejo, *Le système soviétique de contrôle*, en “Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l'étranger”, París, mayo-junio de 1959, pp. 500 y ss.

<sup>63</sup> En el Estado de Derecho, ya sea occidental o socialista, la autoridad no puede realizar sino aquellos actos que le autoriza la ley, en tanto que los particulares pueden efectuar todo lo que no esté prohibido.

<sup>64</sup> Cfr. Felipe Tena Ramírez, *Derecho constitucional mexicano*, cit., pp. 493 y ss.

<sup>65</sup> Cfr. entre otros, J.A.C. Grant, *El control jurisdiccional de la constitucionalidad de las leyes*, México, 1963, esp. pp. 29 y ss., quien sostiene, acertadamente, que la esencia del sistema estadounidense se encuentra en la teoría de que cualquier juez tiene el poder y el deber de aplicar las leyes constitucionales por encima de cualquier otra regla, y, por lo tanto, de considerar nula y sin ningún valor cualquier ley, decreto, reglamento o hecho que sea contrario a la ley fundamental, p. 39.

lo había señalado Alexis de Tocqueville,<sup>66</sup> los jueces deben interpretar la Constitución —directa o indirectamente, según veremos— al decidir sobre la disposición legal aplicable a toda controversia judicial, aun cuando por razones políticas, sólo los ordenamientos que han seguido las orientaciones del constitucionalismo estadounidense han reconocido esta facultad que pudiera calificarse de natural.

Aun en los países europeos que son contrarios a esa interpretación judicial, se han establecido —con algunas excepciones como la de Francia, que continúa su tradición de confiar a un órgano político el control de la constitucionalidad de las leyes—,<sup>67</sup> tribunales constitucionales con la facultad exclusiva de interpretar la Carta Fundamental en último grado, como ocurre según el modelo de la Constitución austriaca de 1920-1929, en Italia, Alemania Occidental, Yugoslavia, Creta y Turquía.<sup>68</sup>

Pero inclusive en los países como Francia, que tradicionalmente prohíben a los jueces la interpretación constitucional directa,<sup>69</sup> se ha puesto de relieve que así sea indirectamente, los jueces deben interpretar las leyes ordinarias de manera que se coordinen con los principios constitucionales,<sup>70</sup> y en los ordenamientos en los que se han implantado tribunales constitucionales, también en ciertos casos los jueces ordinarios, que

<sup>66</sup> *La Democracia en América del Norte*, trad. de Luis R. Cuéllar, México, 1957, p. 93, en cuya parte conducente afirmaba: "...En los Estados Unidos la Constitución está sobre los legisladores, como lo está sobre los simples ciudadanos. Es la primera de las leyes y no puede ser modificada por una ley. Es, pues, justo que los tribunales obedezcan a la Constitución preferentemente a todas las leyes. *Esto deriva de la esencia misma del poder judicial: elegir entre las disposiciones legales aquellas que lo atan más estrechamente, es, en cierto modo, el derecho natural del magistrado (judicial).*"

<sup>67</sup> Este órgano es el Consejo Constitucional establecido por los artículos 56-63 de la Constitución promulgada el 4 de octubre de 1958, actualmente en vigor, entre cuyas funciones esenciales se encuentra la de pronunciarse obligatoriamente y siempre de manera previa sobre la constitucionalidad de las leyes orgánicas y reglamentarias de ambas Cámaras del Parlamento y respecto de cualquier otro ordenamiento a petición del presidente de la República, el primer ministro o los presidentes de las dos Cámaras Legislativas, con el efecto de que si la decisión del Consejo es en el sentido de la inconstitucionalidad del ordenamiento respectivo, el mismo no puede ser promulgado, cfr. Maurice Duverger, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris, 1963, pp. 643 y ss.

<sup>68</sup> Cfr. Héctor Fix-Zamudio, *Veinticinco años de evolución de la justicia constitucional*, pp. 68-89, 93-96.

<sup>69</sup> Cfr. Georges Burdeau, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, 1957, p. 87, califica a esta tradición de "hostil" al control judicial, y en un sentido similar se pronuncia Salo Engel, *El control judicial posterior y el examen político previo en la Francia de la posguerra*, en "Revista Jurídica Interamericana", Nueva Orleans, 1964, pp. 90 y ss.

<sup>70</sup> Cfr. Léon Duguit, *Manuel de droit constitutionnel*, Paris, 1918, pp. 304-306, *id.*, *Traité de droit constitutionnel*, t. II, Paris 1923, pp. 192 y ss.; Maurício Hauriou, *Principios de derecho público y constitucional*, trad. de Carlos Ruiz del Castillo, 2ª ed. Madrid, s.f., pp. 309 y ss., Maurice Duverger, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, cit., pp. 645 y ss.

no están facultados para decidir la constitucionalidad de las disposiciones secundarias, deben efectuar una interpretación de las disposiciones supremas, para determinar así sea de manera preliminar o prejudicial<sup>71</sup> si existe posibilidad de una oposición entre los preceptos ordinarios aplicables a una controversia concreta y las disposiciones de la Carta Fundamental,<sup>72</sup> aun cuando la cuestión se decida en último grado por el tribunal o corte constitucional respectivos.<sup>73</sup>

En consecuencia, también podemos hablar de una *interpretación judicial constitucional*, que asume cada vez mayor importancia, por ser la que posee carácter más técnico, debido a la preparación profesional de los jueces, especialmente los que llegan a las supremas magistraturas y con mayor razón los de los mencionados tribunales constitucionales, que están especializados en esta función tan delicada,<sup>74</sup> y por ello nos hemos inclinado a sostener que de los sistemas que se han ensayado y los que actualmente predominan sobre la justicia constitucional —que implica la interpretación final de las disposiciones supremas—, es la conferida a los organismos judiciales, ordinarios o especializados (en este último caso,

<sup>71</sup> Esto resulta evidente tratándose de la impugnación de inconstitucionalidad de una ley en el ordenamiento italiano, ya que es el juez ordinario el que está facultado para abrir o cerrar el camino de la cuestión de inconstitucionalidad, tomando en cuenta que de acuerdo con los artículos 1º de la Ley Constitucional de 9 de febrero de 1948, núm. 1, y 23 de la ley de 11 de marzo de 1953, núm. 87, la cuestión de constitucionalidad de la ley aplicable a un caso concreto sólo puede ser planteada por el juez de la causa, por las partes o por el Ministerio Público, de tal manera que si el propio juzgador ordinario considera que el juicio no puede ser resuelto con independencia de la decisión que se dé a la cuestión de constitucionalidad y, además, siempre que la propia cuestión no carezca manifiestamente de fundamento, dicta una resolución remitiendo los autos a la Corte Constitucional; cfr. Piero Calamandrei, *La ilegitimidad constitucional de las leyes en el proceso civil*, trad. de Santiago Sentís Melendo, en el volumen *Estudios sobre el proceso civil*, Buenos Aires, 1962, esp. pp. 32 y ss.

<sup>72</sup> Podemos tomar como ejemplo los artículos 110 de la Constitución Federal de Alemania Occidental, y 11, fracción 11, 80-82, de la Ley Reglamentaria del Tribunal Federal Constitucional de 12 de marzo de 1951, reformada el 21 de julio de 1956: cuando un juez o tribunal estima que la ley aplicable al caso es inconstitucional —y para llegar a este resultado claramente debe realizar una labor interpretativa de carácter constitucional—, suspende el procedimiento en el juicio concreto y eleva los autos al Tribunal Constitucional Federal, salvo que se trate de una contradicción de una ley local con la Constitución provincial; pues entonces debe remitirse al tribunal local competente para conocer de materias constitucionales, cfr. Hans Lechner, *Verfassungsgerichtsbarkeit* (jurisdicción constitucional), en la colección *Die Grundrechte. Handbuch der Theorie und der Praxis der Grundrechte* (Los derechos fundamentales. Manual teórico y práctico de los derechos fundamentales), t. III, vol. II, Berlín, 1959, pp. 660 y ss.; F. Rubio Llorente, *El Tribunal Federal Constitucional Alemán*, en "Revista de la Facultad de Derecho", Caracas, 1962, pp. 119 y ss.; Mauro Cappelletti, *La pregiudizionalità costituzionale nel processo civile*, Milano, 1957, pp. 4-9.

<sup>73</sup> Cfr. entre otros, Mauro Cappelletti, *El control judicial de la constitucionalidad de las leyes en el derecho comparado*, trad. de Cipriano Gómez Lara y Héctor Fix-Zamudio, México, 1966, pp. 55 y ss.

<sup>74</sup> Cfr. Héctor Fix-Zamudio, *Veinticinco años de evolución de la justicia constitucional*, cit., pp. 73 y ss.; pp. 80 y ss.

tribunales constitucionales) la que debe considerarse como más conveniente, en virtud de la mayor sensibilidad constitucional de los organismos judiciales.<sup>75</sup>

En tercer lugar, es posible concebir una interpretación constitucional efectuada por los juristas, particularmente los especialistas en derecho constitucional, que con frecuencia realizan una función orientadora respecto de los organismos del poder que deben aplicar las normas supremas.

Esta *interpretación doctrinal* asume una gran importancia en la actualidad por la misma razón ya mencionada, de la complejidad técnica de las disposiciones fundamentales, que requieren de un conocimiento y una sensibilidad que sólo se obtiene con el estudio profundo no sólo del texto, sino fundamentalmente del origen, de la proyección y de los fundamentos políticos, económicos y sociales, que se encuentran en la base de las normas constitucionales.<sup>76</sup>

Por otra parte, es también la doctrina la que señala en numerosas ocasiones el camino que deben seguir los órganos del poder para adaptar los preceptos constitucionales a las variantes condiciones de la vida social, y por ello es que en los modernos tribunales constitucionales existentes en Italia y en la República Federal Alemana, que también cuentan con una doctrina muy importante en el campo de la ciencia política y del derecho constitucional, predominan los profesores y tratadistas de derecho público entre los magistrados que los integran.<sup>77</sup>

Finalmente, también puede hablarse de una *interpretación constitucional popular*, o sea la que realizan los ciudadanos en sus relaciones con las autoridades, cuando las mismas afectan sus derechos consagrados constitucionalmente, y que puede llegar a asumir importancia, al menos relativa, cuando se refleja en una opinión pública poderosa, que con los modernos medios de comunicación, puede vigilar la conducta constitucional de los órganos del poder.<sup>78</sup>

<sup>75</sup> Cfr. Fix-Zamudio, *ob. ult. cit.*, pp. 149-156.

<sup>76</sup> Cfr. Otto Bachof, *Jueces y Constitución*, trad. de Rodrigo Bercovitz Rodríguez Cano, Madrid, 1963, esp. pp. 35 y ss.; *id.*, *El juez constitucional entre derecho y política*, trad. de León Cortiñas Peláez, en "Universitas", Stuttgart, 1966, pp. 125-140.

<sup>77</sup> Cfr. Edward McWhinney, *Judicial restraint and the West German Constitutional Court*, en "Harvard Law Review", Cambridge, Mass., noviembre de 1961, pp. 9-10; Silvio Lessona, *La funzione del Tribunale Costituzionale Federale della Repubblica Tedesca*, en "Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico", Milano, octubre-diciembre de 1964, pp. 816 y ss.; Vezio Crisafulli, *La funzione della Corte Costituzionale nella dinamica del sistema: esperienze e prospettive*, en "Rivista di diritto processuale", Padova, abril-junio de 1966, pp. 206-232; Aldo M. Sandulli, *L'indipendenza della Corte Costituzionale*, en "Rivista di diritto processuale", Padova, enero-marzo de 1966, pp. 37-51; Malcolm Evans, *The Italian Constitutional Court*, en "The International and Comparative Law Quarterly", London, julio de 1968, pp. 602-603, etcétera.

<sup>78</sup> Cfr. Héctor Fix-Zamudio, *Introducción al estudio de la defensa de la Constitución*, cit., pp. 97-101.

Sin embargo, esta interpretación popular no la tomamos en cuenta en este trabajo, debido a que no se encuentra suficientemente desarrollada en nuestro país, como en general en la América Latina, ya que requiere de una tradición política que sólo existe en ciertos ordenamientos, como los angloamericanos,<sup>79</sup> aun cuando pueda conformarse en un futuro más o menos próximo<sup>80</sup> y, además, porque no constituye, inclusive en los países en los cuales asume una fuerza apreciable, sino una apreciación muy basta, en casos de violación muy evidente de la Carta Fundamental, que requiere de una afinación de los órganos encargados de aplicar la ley suprema, especialmente por parte de los tribunales.<sup>81</sup>

Esta reflexión es muy importante, debido a la tendencia ostensible en nuestra época de considerar que los grupos de presión están capacitados por sí mismos para lograr directamente la evolución constitucional, prescindiendo de la jurisprudencia y de la doctrina, lo que no deja ser ilusorio, especialmente por lo que se refiere a los sectores que sin la suficiente preparación pretenden arrogarse la representación del espíritu popular, produciendo en el campo jurídico un fenómeno similar a la automedicación en el terreno biológico, ya que si los propios grupos sociales y particularmente los partidos políticos —que, por cierto, tienden a estructurarse cada vez más de manera técnica, abandonando el empirismo—,<sup>82</sup> constituyen

<sup>79</sup> Cfr. Ivor Jennings, *The British Constitution*, 4ª ed., Cambridge, Inglaterra, 1961, esp. pp. 188-196; Manuel Jiménez de Parga, *Los regímenes políticos contemporáneos*, 4ª ed., Madrid, 1968, pp. 364-365; pp. 521 y ss.; en cuanto a los Estados Unidos, la presión popular se advierte a través de la peculiar institución del *Lobby* (gestor político) que desde cierto punto de vista pretende lograr determinada interpretación constitucional en beneficio del grupo o grupos que representa, cfr. Segundo V. Linares Quintana, *Tratado de la ciencia del derecho constitucional*, cit., t. VII, Buenos Aires, 1960, pp. 680-684; Jorge A. Aja Espil, *Nuevo Lobby (Poder, grupos de intereses)*; y *Lobbyist*, en "Revista Jurídica de Buenos Aires", Buenos Aires, abril-junio de 1959, pp. 59-77; Manuel García Pelayo, *Derecho constitucional comparado*, cit. pp. 415-418, etcétera.

<sup>80</sup> Al conocimiento popular de la Constitucional Federal está dirigida una reciente edición publicada por la Cámara de Diputados, bajo el título *Mexicano: ésta es tu Constitución*, México, 1968, 375 pp., que contiene comentarios destinados a los ciudadanos sin conocimientos jurídicos, y que fueron redactados por un grupo de juristas encabezados por Emilio O. Rabasa y Gloria Caballero.

<sup>81</sup> En efecto, generalmente las violaciones de los derechos subjetivos públicos de los ciudadanos se hacen valer ante los tribunales, los cuales van depurando las pretensiones de los particulares en cuanto a la interpretación que podemos calificar de popular de la Constitución, cfr., entre otros, Mauro Cappelletti, *La jurisdicción constitucional de la libertad*, trad. de Héctor Fix-Zamudio, México, 1961, esp. pp. 111-120.

<sup>82</sup> Se advierte la preocupación del legislador de la segunda posguerra, incluyendo el de carácter constitucional, para regular jurídicamente los partidos políticos, estableciendo una estructura técnica, a través de la tendencia que el constitucionalista italiano Paolo Biscaretti di Ruffia, califica como de la "progresiva constitucionalización de los partidos políticos", *Diritto costituzionale (Lo Stato democratico moderno)*, 2ª ed., t. II, Napoli, 1950, pp. 239-260; Segundo V. Linares Quintana, *Tratado de la ciencia del derecho constitucional*, cit., t. VII, Buenos Aires, 1960, pp. 673 y ss.

las fuerzas sociales que van señalando los factores también sociales, políticos y económicos, a los cuales deben conformarse las disposiciones supremas, son los científicos y los técnicos los que pueden lograr esa evolución, tomando en cuenta, la complejidad de interpretación constitucional de nuestra época.

Por ello es que aun en las épocas de mayor radicalismo revolucionario, cuando se detesta a los juristas, como ha ocurrido varias veces, especialmente durante las convulsiones francesa y soviética, una vez consolidado el poder, el órgano constituyente se ve precisado a solicitar el auxilio técnico de aquellos de quienes previamente ha abominado, para que redacten los textos fundamentales respectivos.<sup>83</sup>

Con esto de ninguna manera pretendemos desconocer la fuerza de los grupos sociales como fuente real del derecho, que inclusive lo establecen formalmente al lado del derecho estatal, como ocurre tratándose de las contrataciones colectivas del trabajo;<sup>84</sup> pero respecto de las disposiciones fundamentales, su interpretación no puede descansar directamente en las manifestaciones populares, sino en los órganos del poder facultados para aplicar los preceptos supremos, aun cuando estos últimos no pueden ni deben desconocer ese sentimiento popular, que deben encauzar técnicamente a través de la referida interpretación constitucional.<sup>85</sup>

4. *Interpretación legislativa.* De acuerdo con lo que hemos expresado anteriormente, es claro que con independencia del sistema que se siga sobre el control de la constitucionalidad de los actos de autoridad, existe en primer término una *interpretación constitucional de carácter legislativo*.

En efecto, si tomamos en cuenta que toda constitución escrita establece tanto el procedimiento como el contenido de las atribuciones de los órganos legislativos,<sup>86</sup> al discutirse y expedirse las disposiciones ordinarias, el le-

<sup>83</sup> Cfr. Héctor Fix-Zamudio, *En torno a los problemas de la metodología del derecho*, en "Revista de la Facultad de Derecho de México", núm. 62, abril-junio de 1966, pp. 487-493.

<sup>84</sup> Sobre la importancia de la contratación colectiva laboral como fuente formal en el ordenamiento mexicano, cfr. Mario de la Cueva, *Derecho mexicano del trabajo*, t. II, 8ª ed., reimpresión, México, 1967, pp. 465 y ss.

<sup>85</sup> Sin aceptar las exageraciones a que llegó la escuela histórica, debemos reconocer que resaltó la importancia del espíritu popular en la creación e interpretación del derecho, y en este sentido debemos citar las obras capitales de Friedrich Karl von Savigny, *Los fundamentos de la ciencia jurídica* (como parte del "Sistema del Derecho Romano Actual"), trad. de Werner Goldschmidt, Buenos Aires, 1949, pp. 77 y ss.; Manuel A. Laquis, *Savigny*, Buenos Aires, 1969, pp. 64 y ss.; Enrique González Flores señala la importancia del método histórico para la interpretación constitucional, *Interpretación constitucional*, cit.

<sup>86</sup> De acuerdo con la doctrina y la jurisprudencia, los órganos legislativos en el ordenamiento constitucional mexicano, son por una parte, tanto el Congreso de la Unión como el presidente de la República, en el campo nacional, y las legislaturas locales y los gobernadores de las entidades federativas, en la esfera provincial, en

gisador debe interpretar forzosamente el alcance de las disposiciones constitucionales respectivas, en cuanto toda norma secundaria debe conformarse al texto y a los principios fundamentales de la ley suprema.

En otras palabras, toda ley o disposición legislativa constituye por lo que a su expedición se refiere, aplicación de las disposiciones constitucionales de creación jurídica, y por tanto, los órganos legislativos deben interpretar estas últimas para determinar su alcance, ajustándose a su texto y a su espíritu.

Ya se ha puesto de relieve que la aplicación de cualquier precepto jurídico, requiere de interpretación, la que será más o menos amplia según el grado de generalidad de la disposición respectiva,<sup>87</sup> con mayor razón tratándose de las normas constitucionales, todas ellas de mayor abstracción que las ordinarias, ya que constituyen el marco dentro del cual debe construirse el ordenamiento jurídico en todos sus aspectos, de manera que su interpretación legislativa se mueve dentro de un margen bastante amplio, que llega a su máxima abstracción tratándose de normas de principio y particularmente con las calificadas como programáticas, pues ya se ha dicho que trazan el programa que deben seguir en el futuro los órganos del poder, entre ellos el legislador.<sup>88</sup>

Aun cuando en la Constitución Federal mexicana vigente no existe un precepto expreso que establezca la obligación de los órganos legislativos de expedir disposiciones materialmente apegadas a la propia Carta Fundamental, este imperativo se desprende claramente de lo dispuesto por los

virtud de que el Ejecutivo participa activamente en el procedimiento de creación de la ley, tanto a través de la facultad de iniciativa que compete al presidente de la República de acuerdo con el artículo 71, fracción I, de la Constitución Federal, como en virtud de su promulgación por el mismo titular del Ejecutivo, según la parte relativa del artículo 72 de la misma Carta Federal, además de que, en la práctica un porcentaje muy elevado de las leyes aprobadas por el Congreso y las legislaturas proviene de la iniciativa del Ejecutivo nacional o local, cfr. Felipe Tena Ramírez, *Derecho constitucional mexicano*, cit., pp. 288 y ss.; Miguel Lanz Duret, *Derecho constitucional mexicano*, 5ª ed., actualizada por Roberto Castrovido Gil, México, 1959, pp. 143-161.

<sup>87</sup> Ya se ha puesto de relieve contra la idea que se tenía de que sólo las disposiciones oscuras requerían de interpretación: en realidad, cada vez que se pretende aplicar una disposición normativa, en este caso, de carácter constitucional, se requiere de la interpretación para determinar su alcance, y esta situación es ostensible si la aplicación la realiza un órgano legislativo, que al mismo tiempo que aplica una norma constitucional que regula el procedimiento de creación legislativa y las facultades que corresponden al propio órgano, crea una disposición legal secundaria, observándose claramente en este campo con bastante claridad la certera observación del destacado jurista vienés Hans Kelsen cuando sostiene que todo acto de aplicación jurídica es al mismo tiempo de creación de una norma de rango inferior a la cual sirve de fundamento, *Teoría general del derecho y del Estado*, cit., pp. 138 y 139.

<sup>88</sup> Para el distinguido jurista florentino Piero Calamandrei, el edificio de la Constitución, a través de las disposiciones de principio posee muchas ventanas que se abren hacia el futuro; cfr. Mauro Cappelletti, *Piero Calamandrei y la defensa jurídica de la libertad*, trad. de Héctor Fix-Zamudio, en "Revista de la Facultad de Derecho de México", núm. 24, octubre-diciembre de 1956, pp. 187 y ss.

artículos 128 y 133 de la misma Constitución, en cuanto el primero, ya transcrito con anterioridad, exige que todo funcionario público, sin excepción alguna, y entre ellos los miembros de las Cámaras del Congreso Federal y de las legislaturas locales, así como los titulares del Ejecutivo, nacional y local, que participen en el procedimiento legislativo, deben protestar el cumplimiento de la Constitución, antes de tomar posesión de su cargo; y el segundo precepto consagra el principio de la supremacía constitucional, de acuerdo con un texto que tomó el constituyente mexicano, a través del artículo 126 de la Carta Federal de 1857,<sup>89</sup> casi literalmente de la Constitución de los Estados Unidos de 1787.<sup>90</sup>

Por otra parte, debemos advertir que la interpretación legislativa de las normas constitucionales, por regla general, no es definitiva en el derecho mexicano, ya que también en este aspecto se inspira, pero con caracteres propios, en el sistema estadounidense de la revisión judicial de la constitucionalidad de los actos de autoridad, porque se otorga a los tribunales federales, particularmente a través del juicio de amparo,<sup>91</sup> el control de la constitucionalidad de las leyes, de manera que los citados tribunales nacionales deben efectuar la interpretación final y de último grado

<sup>89</sup> El artículo 126 de la citada Constitución de 1857, establecía: “Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados hechos o que se hicieren por el presidente de la República, con aprobación del Congreso (del Senado, después de la reforma de 1874 que lo restableció), serán la ley suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los Estados.” Por su parte el artículo 133 de la Carta Federal vigente, de 5 de febrero de 1917, establece: “Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la ley suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.”

<sup>90</sup> Si cotejamos los dos preceptos casi idénticos con la disposición respectiva, artículo vi, segundo párrafo de la Constitución Federal de los Estados Unidos, podemos observar claramente la similitud: “Esta Constitución, las leyes de los Estados Unidos que en virtud de ella se promulgaren y todos los tratados hechos o que se hicieren bajo la autoridad de los Estados Unidos, serán la primera ley del país. Los jueces de cada Estado estarán obligados a observarla aun cuando hubiera alguna disposición contraria en la Constitución o en los Códigos de los Estados...”

<sup>91</sup> También a través de la llamada controversia constitucional a que se refiere el artículo 105 constitucional y reglamentada por el artículo 11, fracciones i a iv de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal de la Federación, y cuya competencia corresponde al Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia, pueden plantearse cuestiones relativas a la constitucionalidad de una ley nacional que invada la esfera local, o a la inversa, o bien de un ordenamiento de un Estado que afecta la esfera jurídica de otra entidad, etcétera, cfr. Héctor Fix-Zamudio, *Las garantías constitucionales en el derecho mexicano*, en “Revista de la Facultad de Derecho”, Culiacán, Sinaloa, 1967, pp. 193-202.

sobre la adecuación de las disposiciones legislativas al texto y al espíritu de la Constitución Federal.<sup>92</sup>

Sin embargo, existen ciertas materias legislativas que no están sujetas a la revisión judicial, de manera que su interpretación constitucional corresponde en forma exclusiva y de manera definitiva a los órganos legislativos, y éstas son las relativas a las llamadas “cuestiones políticas”,<sup>93</sup> concepto que surgió en la jurisprudencia de la Corte Suprema de los Estados Unidos, pero que actualmente ha modificado en cuanto a su alcance, al abandonar la propia Corte su criterio tradicional:<sup>94</sup> no obstante lo cual, el propio concepto conserva su carácter restrictivo en el derecho mexicano.<sup>95</sup>

De lo anteriormente expuesto podemos llegar a la conclusión de que la interpretación constitucional que hemos denominado legislativa, es la que puede considerarse *permanente*, en cuanto se efectúa normalmente en la actividad constante de los órganos legislativos al discutir y expedir las leyes ordinarias, asumiendo, por otra, carácter *directo*, puesto que implica el examen inmediato del texto y la captación de los principios de las normas fundamentales, cada vez que se realiza la función legislativa; y por último, esta misma interpretación *no puede estimarse definitiva*, en cuanto puede ser apreciada a través de la impugnación de la constitucionalidad de las propias leyes, por los órganos del poder judicial federal, generalmente a través del juicio de amparo, con la excepción de aquellas disposiciones que impliquen cuestiones políticas, que según se ha visto, no pueden ser objeto de examen por los propios tribunales de la federación.<sup>96</sup>

Debemos aclarar que tanto el presidente de la República como los gobernadores de los Estados en sus respectivas entidades, deben considerarse como órganos legislativos, en cuanto colaboran con el Congreso Federal y las legislaturas locales en el procedimiento de carácter legislativo, primero a través de la iniciativa de las leyes, que es la que predomina en el sistema mexicano y, posteriormente, por conducto de la promulgación de las mismas,

<sup>92</sup> Respecto del amparo contra leyes en el derecho mexicano, pueden consultarse entre otros, Ignacio Burgoa, *El juicio de amparo*, 6ª ed., México, 1968, pp. 224-251; J. Ramón Palacios, *Instituciones de amparo*, 2ª ed., Puebla, 1969, pp. 303-352; Héctor Fix-Zamudio, *Algunos problemas que plantea el amparo contra leyes*, en el volumen *El juicio de amparo*, México, 1964, pp. 167-194.

<sup>93</sup> La tesis jurisprudencial de carácter obligatorio, número 89, páginas 162-163 del *Apéndice al Semanario Judicial* publicado en el año de 1965, volumen relativo a las tesis comunes al Pleno y a las Salas establece: “La violación de los derechos políticos no da lugar al juicio de amparo, porque no se trata de garantías individuales.”

<sup>94</sup> Cfr. Karl Loewenstein, *La función política del Tribunal Supremo de los Estados Unidos*, en “Revista de Estudios Políticos”, núm. 13, Madrid, enero-febrero de 1964, pp. 5-39.

<sup>95</sup> Cfr. Fix-Zamudio, *Algunos problemas que plantea el amparo contra leyes*, cit., pp. 180 y ss.

<sup>96</sup> Cfr. Fix-Zamudio, *ob. ult. cit.*, pp. 171 y ss.

e inclusive, respecto a la posibilidad del veto suspensivo propio del sistema presidencialista,<sup>97</sup> y en estos tres posibles aspectos de la colaboración en la actividad legislativa, el propio Ejecutivo debe interpretar las disposiciones constitucionales como fundamento de las iniciativas, de la promulgación o del veto, ya que este último se puede apoyar precisamente en razones de inconstitucionalidad.<sup>98</sup>

Pero con independencia de lo anterior, el Ejecutivo Federal —y en menor escala también ocurre con los gobernadores de las entidades federativas—<sup>99</sup> tiene conferidas por la misma Carta Fundamental, facultades legislativas delegadas en tres direcciones:

a) Tratándose de las situaciones de emergencia, según lo dispuesto por el artículo 29 constitucional, ya que en estos casos el Congreso de la Unión puede autorizar al Ejecutivo Federal para que dicte las disposiciones legislativas necesarias para hacer frente rápida y eficazmente a la situación.<sup>100</sup>

b) Legislación para regular la estabilidad económica del país, en los términos del artículo 131 constitucional, cuya parte relativa fue incorporada al texto fundamental por decreto publicado el 28 de marzo de 1951, según el cual, el propio Congreso de la Unión puede facultar al Ejecutivo para que dicte disposiciones con objeto de “aumentar, disminuir o suprimir las

<sup>97</sup> Este veto suspensivo está consagrado, por lo que al presidente de la República se refiere, en el artículo 72, inciso c), de la Constitución Federal, según el cual, el proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto a la Cámara de su origen en la que debe ser discutido de nuevo y si fuere confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará de nuevo a la Cámara revisora, y si ésta lo sanciona por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación, cfr. Felipe Tena Ramírez, *Derecho Constitucional Mexicano*, pp. 295-298.

<sup>98</sup> En algunos regímenes latinoamericanos, como los de Colombia y Venezuela, además del veto suspensivo, el Ejecutivo puede impugnar una ley expedida por el Congreso, pero antes de su promulgación, ante la Corte Suprema de Justicia, con objeto de discutir su constitucionalidad, y esto se presenta en los artículos 90 de la Carta Fundamental Colombiana y 173, quinto párrafo, de la Ley Suprema de Venezuela; cfr. Francisco de Paula Pérez, *Derecho Constitucional Colombiano*, 5ª ed., Bogotá, 1962, pp. 289 y ss.; Álvaro Copete Lizarralde, *Lecciones de Derecho Constitucional Colombiano*, 3ª ed., Bogotá, 1960, pp. 190 y ss.; J. A. C. Grant, *El control de la constitucionalidad de las leyes a petición del Ejecutivo, previamente a su promulgación. La experiencia colombiana*, en “Revista Mexicana de Derecho Público”, México, enero-marzo de 1957, pp. 243-266; José Guillermo Andueza, *La jurisdicción constitucional en el derecho venezolano*, Caracas, 1955, pp. 35 y ss.; Humberto J. la Roche, *Derecho Constitucional General*, 10ª ed., Maracaibo, 1969, pp. 123-124.

<sup>99</sup> Cfr. Miguel de la Madrid Hurtado, *La división de poderes en las entidades de la Federación Mexicana*, en “Revista de la Facultad de Derecho de México”, núm. 52, octubre-diciembre de 1963, pp. 886 y ss.

<sup>100</sup> Cfr. Felipe Tena Ramírez, *La suspensión de garantías y las facultades extraordinarias en el derecho mexicano*, en “Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia”, núm. 25-28, México, enero-diciembre de 1945, pp. 133 y ss.; Antonio Martínez Báez, *Concepto general del estado de sitio*, en el mismo número de la “Revista”, pp. 109 y ss.

cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando se estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país. . . ”<sup>101</sup>

c) Legislación en materia de salubridad general, de acuerdo con lo establecido por el artículo 73, fracción xvi, bases 1ª a 4ª, de la Constitución Federal, que establece un Consejo de Salubridad General, dependiente en forma directa del presidente de la República, con facultades para expedir disposiciones generales, con aprobación del mismo jefe del Ejecutivo, que pueden ser de emergencia en casos de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, o bien respecto de campañas contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenen al individuo y degeneren la raza, pero en este segundo supuesto, tales disposiciones deben ser revisadas posteriormente por el Congreso de la Unión.<sup>102</sup>

Resulta evidente que en estos tres supuestos, el presidente de la República y el Congreso de la Unión tienen que realizar una interpretación constitucional tanto de los preceptos que autorizan la delegación legislativa, como del contenido mismo de las disposiciones que emita el Ejecutivo Federal en este sector, y esta interpretación en ambas esferas, del Congreso y del Ejecutivo, es de carácter legislativo.

Finalmente debemos referirnos, así sea brevemente, a la posibilidad de interpretación legislativa tratándose de los reglamentos expedidos por el Ejecutivo Federal —y en la esfera local, por los gobernadores de las entidades federativas—, que constituye el resultado de una función legislativa desde el punto de vista material, aun cuando formalmente se encuentre situada en el campo de la administración.

No existe en la Constitución Federal una disposición expresa que faculte al presidente de la República para expedir disposiciones reglamentarias, aun cuando se ha interpretado —y ésta es precisamente una interpretación constitucional, simultáneamente legislativa, doctrinal y jurisprudencial— el artículo 89, fracción I de la misma Carta Fundamental, que establece la facultad del titular del Ejecutivo Federal para “promulgar y ejecutar las le-

<sup>101</sup> En la parte relativa del propio artículo 131 constitucional se establece que “...el propio Ejecutivo, al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida”.

<sup>102</sup> Estas atribuciones están reglamentadas por el Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos de 1º de marzo de 1955, y por el Reglamento Interior del citado Consejo, de 19 de enero de 1951, cfr. José Quero Molares, *Derecho sanitario mexicano*, en “Revista de la Facultad de Derecho de México”, núm. 49, enero-marzo de 1953, esp. pp. 159-161.

yes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia”, como el apoyo constitucional de la citada facultad reglamentaria.<sup>103</sup>

Por regla general, cuando el Ejecutivo —federal o local— expide un reglamento, no realiza una interpretación directa de las disposiciones constitucionales, en cuanto la función normal del reglamento es la de complementar y hacer posible la aplicación de una ley en sentido estricto, a cuyos principios debe adecuarse, ya que como lo ha expresado en forma certera el tratadista mexicano Felipe Tena Ramírez, “el reglamento es la ley, en el punto en que ésta ingresa en la zona de lo ejecutivo; es el eslabón entre la ley y su ejecución, que vincula el mandamiento abstracto con la realidad concreta”.<sup>104</sup>

Desde este punto de vista, el titular del Ejecutivo realiza una interpretación legislativa de segundo grado, al desentrañar el sentido del ordenamiento del Congreso —y, en su caso, de la legislatura local— para adecuar el reglamento a la propia ley, pero no efectúa en estricto sentido una interpretación constitucional.

Sin embargo, de acuerdo con lo que expresamos al hablar de la interpretación administrativa, en cierto sentido también cabe una interpretación constitucional pero *indirecta*, en cuanto el propio Ejecutivo, al expedir un reglamento, debe procurar que se ajuste no sólo a la ley que le sirve de apoyo, sino también a la Carta Fundamental.

Pero existen algunos supuestos en el derecho mexicano en los cuales el propio Ejecutivo Federal —y los gobernadores en sus respectivas esferas— pueden expedir los llamados “reglamentos autónomos”, es decir, que no tienen como misión la aplicación de un ordenamiento legislativo en sentido propio, sino una disposición constitucional en forma directa, y desde este punto de vista, si es posible hablar de una interpretación legislativa constitucional, aun cuando de carácter reglamentario.<sup>105</sup>

Un ejemplo muy claro de estos reglamentos autónomos expedidos para aplicar una disposición constitucional, lo podemos encontrar en el artículo 10 de la Constitución Federal en cuanto dispone que los habitantes de la República tienen libertad de poseer armas de cualquier clase, para su seguridad y legítima defensa, hecha excepción de las prohibidas expresamente por la ley y de las que la nación reserve para el uso exclusivo del

<sup>103</sup> Cfr. Gabino Fraga, *Derecho administrativo*, 9ª ed., México, 1962, pp. 109 y ss.; Andrés Serra Rojas, *Derecho administrativo*, 4ª ed., México, 1968, pp. 212-232; por su parte, Felipe Tena Ramírez, *Derecho constitucional mexicano*, cit., pp. 431 y ss., sostiene que es el precedente y no el citado texto constitucional en el que se apoya la facultad reglamentaria.

<sup>104</sup> *Ob. ult. cit.*, p. 432.

<sup>105</sup> Cfr. Andrés Serra Rojas, *Derecho administrativo*, cit., t. I, pp. 221-224.

ejército, armada y guardia nacional, pero no podrán portarlas en las poblaciones sin sujetarse a los *reglamentos de policía*.<sup>106</sup>

Es en este sentido que los artículos 84, fracción 1, inciso c), de la Ley de Amparo, y 25, fracción 1, inciso b), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, establecen la competencia de la Segunda Sala (Administrativa) de la Suprema Corte de Justicia para conocer del recurso de revisión (en realidad, apelación) contra las sentencias de los jueces federales de Distrito dictadas en los juicios de amparo en los cuales se reclamen del presidente de la República, por estimarlos inconstitucionales, reglamentos federales en materia administrativa, expedidos de acuerdo con el artículo 89, fracción 1, de la Carta Federal.<sup>107</sup>

5. *Interpretación administrativa.* Esta interpretación en la esfera constitucional se efectúa en cuanto los órganos del poder ejecutivo deben ajustar sus actos, resoluciones y disposiciones generales, al imperio de los preceptos de la Carta Fundamental.

Ya hemos expresado en el número anterior de este trabajo, que los titulares del departamento ejecutivo federal y de las entidades federativas efectúan una interpretación constitucional de tipo legislativo cuando colaboran con el Congreso de la Unión o de las legislaturas locales en la actividad legislativa, cuando realizan actividades también legislativas delegadas y, en ciertos casos, cuando expiden disposiciones reglamentarias.

Pero en esta ocasión debemos referirnos exclusivamente a los actos, resoluciones y disposiciones administrativas en estricto sentido, aun cuando también dentro de este concepto pretendemos englobar la actividad que se ha calificado como gubernativa o política.<sup>108</sup>

Ahora bien, es una regla universalmente reconocida la de que todo acto administrativo está inspirado en el principio de la legalidad, según el cual, la autoridad administrativa debe ajustarse en todo a las disposiciones legales aplicables, inclusive en aquellos aspectos que se han calificado como discrecionales,<sup>109</sup> principio consagrado expresamente en el texto del artículo 16 de la Constitución Federal mexicana.<sup>110</sup>

<sup>106</sup> Se encuentra pendiente de discusión en el Congreso de la Unión una reforma al citado precepto constitucional, que propone subordinar la portación de armas a una ley federal y no a un reglamento autónomo, cfr. Serra Rojas, *ob. ult. cit.*, p. 222.

<sup>107</sup> Cfr. Ignacio Burgoa, *El juicio de amparo*, 7ª ed. México, 1970, pp. 572-573.

<sup>108</sup> Cfr. Serra Rojas, *Derecho administrativo*, cit., t. 1, pp. 153-154.

<sup>109</sup> Cfr. Juan Francisco Linares, *Poder discrecional administrativo*, Buenos Aires, 1958, esp. pp. 167 y ss.

<sup>110</sup> La parte relativa de dicho precepto constitucional dispone: "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento...", cfr. Andrés Serra Rojas, *Derecho administrativo*, cit., t. 1,