

El legislador como intérprete constitucional*

Cuenta Aristóteles en su última obra descubierta, la *Constitución de Atenas*, que después del régimen de Dracón, la ciudad Estado padeció esclavitud por deudas y desigualdad generalizada, por lo que la población se rebeló contra los notables y sobrevino el gobierno del célebre Solón quien decretó la libertad de todos los esclavos a través de la liberación de cargas.

Anticipándose a la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano,¹ expidió leyes como garantía de esas libertades, a las que pretendió imponerles una vigencia de cien años. Por primera vez, se aspiró al ideal de que las leyes sabias regularan la convivencia de la comunidad ateniense y pretendió que una de esas libertades, la de ser juzgado mediante un jurado popular, dirimiera cualquier conflicto y resolviera las dudas sobre las leyes.

Idealmente, este esquema funcionaría basado en la democracia y de esta manera, el disfrute de la igualdad y las demás libertades estarían garantizadas. Sin embargo, el pueblo no confió en esos tribunales configurados por jurados, sino que prefirió acudir al legislador originario, el propio Solón, para resolver las dudas y lagunas que sus leyes pudieran tener, y de esta manera el legislador originario se convirtió en el intérprete de la ley.²

Los orígenes españoles de la interpretación

La Constitución de Cádiz, en el mundo hispano, consagró esta tendencia en el artículo 131, haciendo del legislador el intérprete por antonomasia, no sólo de las leyes regulares, sino de la propia Constitución. No fue una creación espontánea del constituyente gaditano, sino que este principio puede rastrearse hasta las Siete Partidas de Alfonso X, El Sabio, el Solón Medieval, para quien no debían interpretarse las leyes en contra de la mente de sus autores, según se desprendía

* Publicado en el número 100 de la revista *Lex*, difusión y análisis del mes de octubre de 2003.

¹ Fue Sieyès, el 20 y el 21 de julio de 1789, quien consideró a la ley como la fuerza capaz de reconocer los límites y las extensiones de la libertad. Fauré. *La Déclaration des Droits de l'Homme et le Citoyen.*, p. 98.

² Aristóteles. *The Constitution of Athens*. Harvard University Press., p. 33.

de la Partida Séptima, Título 33, Ley 3^a (“E non de otra guiza se interprete el sentido de las proposiciones contra la mente de su autor”).

Esta facultad de interpretación por parte del legislador se consagró en la primera fracción del mencionado artículo. El proyecto sometido en la sesión de las Cortes el 3 de octubre de 1811, se refería a esta facultad en los siguientes términos: “proponer y decretar las leyes, e interpretarlas y derogarlas en caso necesario”. Fuera de una pequeña observación del diputado Villanueva, esta facultad quedó aprobada sin mayor debate.³

Pocos días después, el mismo diputado Villanueva explicó en las Cortes que interpretar una ley era aclarar o manifestar la intención del legislador, al cual se consideraba como inmutable; es decir, con una sola voluntad y objetivo en las leyes que aprobara.⁴

Las propias Cortes de Cádiz ejercieron con plenitud esta facultad interpretativa y sus resoluciones fueron muy explícitas. Como ejemplo citamos algunas de ellas:

1. “La Comisión, repitiendo que nadie más que las Cortes puede interpretar esta orden del Rey”.⁵
2. “A la (Comisión) de Constitución pasó un oficio del Secretario Interino de la Gobernación de la Península, en el cual da cuenta de que a la Regencia del Reino llegan con frecuencia recursos de dudas acerca de los límites de la jurisdicción contenciosa, y de las facultades políticas, políticas y gubernativas; de que en la mayor parte de ellos se trata de interpretar las leyes o de suplir su silencio, con cuyo motivo acompaña una representación de la Diputación Provincial de Extremadura, junto con una nota que ésta incluye de los recursos y casos de la indicada naturaleza”.⁶
3. El 11 de mayo de 1813, el diputado Terreros defendió la facultad de las Cortes para interpretar la Constitución misma y no sólo las leyes.⁷
4. Los magistrados de la Audiencia de Sevilla Pedro Garrido, Isidoro Sáenz de Velasco y José Villanueva, así como el juez de primera instancia, Manuel de Siles, presentaron atenta súplica a las Cortes para que se aclaren dudas sobre las reclamacio-

³ *Diarios de las Cortes de Cádiz*. Sesión del 3 de octubre de 1811., p. 1983.

⁴ *Diario de las Cortes de Cádiz*. Sesión del 7 de octubre de 1811., p. 2008.

⁵ *Diario de las Cortes de Cádiz*. Sesión del 25 de enero de 1813., p. 5560. Refiérese a la Real Orden de 1807 separando a Alonso de Montalvo de su esposa y ordenando la entrega de cierta cantidad para su mantenimiento.

⁶ *Diario de las Cortes de Cádiz*. Sesión del 26 de enero de 1813., p. 4594.

⁷ *Diario de las Cortes de Cádiz*., p. 5620.

nes de magistrados y jueces, a lo cual las Cortes resolvieron: “Que en los casos en que alguna Sala del Supremo Tribunal de Justicia imponga la pena de que habla el artículo VII, capítulo 1 del decreto de 24 de marzo del presente año de 1813, así el mismo auto por el que declare la nulidad y reposición del proceso, podrá también conocer de las reclamaciones que se conceden a los magistrados y jueces por el artículo VIII del propio capítulo de aquel decreto; y que tengan y se les conceda segunda instancia en este nuevo juicio”.⁸

5. Las Cortes dictaron una orden con el nombre de “Aclaración” sobre la inteligencia que debería darse a la voz de sirvientes domésticos y de sus consecuencias en ciertas leyes.⁹

6. Resolviendo una consulta del Gobierno, las Cortes resolvieron que: “Los individuos del cuerpo político del ejército y armada que hasta ahora han debido obtener Real licencia para contraer matrimonio, lo podrán verificar en adelante, sin necesidad de este requisito, cualquiera que sea el número de sus años de servicio.”¹⁰

Pero estos casos de interpretación asumidos por las Cortes no fueron pretexto para evitar la interpretación de las leyes por parte de otras autoridades quienes en el ejercicio de sus funciones, debían igualmente aplicarlas e interpretarlas, como se desprende de la siguiente declaración que obra igualmente en el Diario de las Cortes:

Verdaderamente faltaba razón y motivo al jefe político para tan obstinada resistencia, ni podía fundadamente decir que la prohibición del artículo 131 de la Constitución le ataba de manos. Este artículo reserva a las Cortes la interpretación, pero ¿caso al jefe político se usurpaba esta autoridad instalando la Diputación con los seis diputados propietarios? De ningún modo, la práctica universal de todas las corporaciones, aun las constitucionales, y lo acordado por la misma Constitución, aun en el punto de las Diputaciones Provinciales, tenía ya declarado que debía haberse instalado la de Guatemala.¹¹

Como vivo ejemplo de que las Cortes interpretaban no sólo las leyes sino la Constitución, en la sesión extraordinaria de Cortes del 6 de junio de 1821, el

⁸ Decreto del 1º de septiembre de 1813. Manuel Dublán y José María Lozano. *Legislación Mexicana*. Tomo 1., p. 425.

⁹ Decreto del 24 de junio de 1821. Dublán y Lozano. *Op. Cit.* Tomo 1., p. 545.

¹⁰ *Diario de las Cortes de Cádiz*. Sesiones del 9 y 11 de enero de 1822.

¹¹ Sesión del 3 de mayo de 1813., p. 326.

diputado Puigblanch discutió que una interpretación aprobada sobre la ley de señoríos, no debería mandarse a la sanción real, ya que la facultad de interpretar debería ser exclusiva de las Cortes, ya que

Las Cortes tienen la primitiva facultad de interpretar un decreto suyo, no sólo en sus palabras, sino en su espíritu.¹²

Por ello presentó la siguiente propuesta, sobre un punto que no ha sido discutido lo suficiente:

Siendo contrario a la Constitución y a una de las principales prerrogativas de las Cortes, el que éstas sometan a la sanción Real una declaración de ley, y siendo aún más, el que sometan a ella la declaración de un decreto dado por sólo las Cortes en las anteriores legislaturas, pido no vayan a sanción los primeros tres artículos de la minuta sobre señoríos, leída en la sesión de esta mañana, por contenerse en ellos completamente la declaración del decreto de 6 de agosto de 1811, pedida por el Supremo Tribunal de Justicia que es el que motivó con su consulta dicha declaración.¹³

La propuesta generó una interesante discusión que no se admitió a votación, por lo que nos privó de un precedente valioso para conocer si el Ejecutivo, que en este caso era el Rey, al ser parte del proceso legislativo, podría también o no concurrir con su sanción, o promulgación en el caso mexicano, a un decreto de interpretación de una ley.

Con esta tradición, México adoptó los mismos principios que perviven hasta nuestros días, aunque la práctica fue nutrida y la facultad se ejerció puntualmente por los congresos mexicanos, a diferencia de la actualidad, donde por una inercia inexplicable, las asambleas legislativas han dejado de ejercer esta facultad que fuera objeto de defensa y pulcritud antaño.

La interpretación en el México Independiente

El artículo 64 de la Constitución de 1824 estableció que en la interpretación, modificación o revocación de las leyes y decretos, se guardarían los mismos requisitos que se prescriben para su formación. Este artículo se discutió como el

¹² *Diario de las Cortes de Cádiz.*, p. 2086.

¹³ *Idem.*, p. 2087.

artículo 13 del Proyecto de articulado sobre el Poder Legislativo que presentó la Comisión de Constitución el 6 de marzo de 1824.

Dicho precepto en particular se debatió en la sesión del 1° de mayo de 1824.¹⁴ El artículo se presentó originalmente con una redacción complicada,¹⁵ pero la intervención del diputado Guerra, ayudó a desagregar las partes y a darle mayor claridad al precepto; a pesar que el diputado Osores, el defensor de Querétaro como entidad federativa, pidió que el precepto se eliminara pues consideró que era “un principio inconcuso que las leyes se interpretan, modifican o derogan del mismo modo que se establecen”; no obstante ello, Manuel Crescencio Rejón opinó con la mayoría de que los denominados principios suelen ser olvidados, por lo que era mejor el establecerlo claramente. Con qué razón defendió Rejón este principio, pues en la actualidad, a pesar de constar expresamente en la Constitución, el legislador ha perdido su capacidad de intérprete de la ley.

El 28 de mayo de 1824 se volvió a presentar en primera lectura, pero la discusión sobre una incursión militar en Jalisco, desvió la discusión y no pudo acordarse su aprobación. El tema regresó en la sesión del 9 de junio de 1824, cuando el diputado Martínez del Distrito Federal, observó que en las interpretaciones de ley por las Cámaras, podría darse una discrepancia entre los modos de interpretar por cada Cámara. Tanto Rejón como Miguel Ramos Arizpe indicaron que tal disparidad era normal y que como en cualquier debate legislativo, debería llegarse a una conclusión o interpretación en el caso.¹⁶

En esta ocasión, Osores volvió sobre el tema del veto por parte del Ejecutivo y manifestó, como lo había hecho Puigblanch en su momento, que la interpretación era una cuestión exclusiva del Congreso y que las observaciones del Ejecutivo sólo eran posibles, formularlas en el proceso legislativo primigenio, y no con motivo de la interpretación posterior de la ley. Sin embargo, el diputado J. B. Guerra estuvo a favor del veto del Ejecutivo “porque podría ser que el

¹⁴ José Barragán, *Crónicas de la Constitución Federal de 1824*. Senado de la República. México 1974. Tomo I., p. 258.

¹⁵ “Las leyes se interpretan, modifican o derogan del mismo modo que se establecen; y todas las resoluciones del Congreso que no siendo sobre esta materia exigen sin embargo, la concurrencia de ambas cámaras se presentara al Poder Ejecutivo para que tengan efecto con su aprobación, o para que siendo desaprobadas por él, se observe lo que en igual caso se prescribe respecto de los proyectos de ley. Se exceptúan los casos de suspensión y prorrogación de sesiones, y el de traslación del Congreso, en los cuales se necesita la aprobación del Poder Ejecutivo”. *Ibidem*.

¹⁶ Barragán, *Op Cit.*, p. 405.

nuevo sentido que éstas dan a las leyes, halle el Poder Ejecutivo algún inconveniente”.¹⁷

Ramos Arizpe menciona que el que hace la ley debía interpretarla y, en los casos identificados sobre la interpretación de leyes, de manera ejemplificativa, pudimos constatar tanto la promulgación del Ejecutivo en los decretos de interpretación por parte del Congreso, como decretos expedidos en uso de facultades extraordinarias directamente por el Ejecutivo, así como decretos simples expedidos directamente por el Congreso; por lo que la experiencia en este sentido es variada y valdría la pena uniformarla, para determinar en qué casos sí procede la participación del Ejecutivo y en cuáles es exclusiva la facultad de los congresos. Ramos Arizpe está en lo correcto, como es costumbre, para privilegiar la interpretación del Congreso, pues así se ha ejercido; si embargo, la opinión de Guerra es igualmente atendible, ya que la interpretación no se constriñe necesariamente a aclarar el significado de los supuestos normativos, sino que incluso puede variarlos, modificando o reformando el sentido de una ley, por lo que puede constituir un nuevo proceso legislativo, en el que dejar fuera al Poder Ejecutivo, sería privarlo de una facultad que la Constitución también la reconoce como exclusiva, por lo que respecta a la promulgación o al veto de los decretos aprobados.

El primer caso de interpretación del Congreso ordinario Mexicano fue un ejemplo de una facultad exclusiva del Poder Legislativo, sin mediar promulgación del Ejecutivo y enviándose para su inmediata publicación. Este precedente se dio mediante la “aclaración” de la ley del 27 de septiembre de 1823, efectuada mediante decreto de ambas Cámaras el 21 de noviembre de 1825. De la misma manera se procedió en el decreto del 17 de mayo de 1828, que aclaró la ley del 10 de mayo de 1827, sobre los españoles cesantes en sus destinos u oficios públicos en México.¹⁸

Durante el siglo XIX, el término de aclaración fue ampliamente utilizado para interpretar las leyes y no sólo fue exclusivo de los decretos del Congreso, sino incluso del Poder Ejecutivo y hasta de circulares de las Secretarías de Estado.

La primera aclaración formulada directamente por el Poder Ejecutivo, se efectúa mediante decreto del 18 de junio de 1829, como una providencia de la

¹⁷ *Idem.*, p. 406.

¹⁸ Dublán y Lozano. *Op. Cit.*, p. Tomo 2., p. 73. A este le siguió el decreto del 15 de mayo de 1829, aclarando el de 29 de noviembre de 1828. *Idem.*, p. 109.

Secretaría de Guerra, relativa a la expulsión de españoles del territorio nacional, aclarando la ley del 20 de marzo de 1829.¹⁹ El fundamento constitucional es dudoso de esta facultad para el Presidente, ya que sólo compete al Congreso y, en su caso, concurriendo con el Ejecutivo, el interpretar las leyes.

No obstante, el Congreso llega a interpretar o aclarar una ley estatal, como se observa en el decreto general del 12 de agosto de 1830, respecto del decreto de Jalisco del 11 de febrero de 1830, en cuyo artículo 2º aclara la calificación que debe hacer la junta preparatoria sobre las elecciones del ayuntamiento de Guadalajara.²⁰

Al mutar de forma de gobierno, nuevos actores se incluyeron en la importante función de interpretación de leyes, como el Supremo Poder Conservador quien excitado por el propio Congreso Mexicano, interpretó la Constitución Centralista de 1836, declarando así la “voluntad de la Nación”.²¹

Durante el periodo centralista, la interpretación de leyes fue paulatinamente neutralizada por las facultades del Poder Ejecutivo, quien en uso de facultades extraordinarias, avanzó en esta usurpación. Como muestra tenemos el siguiente cuadro de interpretaciones dadas por el Presidente de la República, en su carácter de provisional, sustituto o interino:

¹⁹ Dublán y Lozano. *Op. Cit.* Tomo 2., p. 140. A éste siguieron muchos, como el decreto del 7 de septiembre de 1829, expedido en uso de facultades extraordinarias, interpretando la ley del 27 de septiembre de 1823 sobre consejos de guerra. *Idem.*, p. 159. Lo mismo respecto del decreto del 11 de septiembre de 1829 sobre abusos de libertad de imprenta. *Idem.*, p. 160 y del decreto del 18 de noviembre de 1833, donde el Ejecutivo “aclara” el sentido del decreto del 29 de julio de 1833. *Idem.*, p. 603.

²⁰ Dublán y Lozano. *Op. Cit.* Tomo 2., p., 270.

²¹ Dublán y Lozano. *Op. Cit.* Tomo 3., p., 740.

EL DERECHO POR ENTREGAS

Fecha del Decreto interpretativo	Aclaración o Interpretación sustentada	Fecha decreto interpretado	Fuente: Dublán y Lozano
14 de febrero de 1842	Aclaración y adiciones sobre	15 de enero de 1842	Tomo 4, p. 116
5 de febrero de 1842	Decreto de casas de empeño	15 de noviembre de 1841	Tomo 4, p. 110
22 de agosto de 1842	Aclaración sobre denuncias de contrabando	5 de agosto de 1842	Tomo 4, pp. 254-255
31 de agosto de 1842	Circular aclarando duda del jefe de la Plana Mayor del ejército	11 de marzo de 1842	Tomo 4, p. 259
11 de julio de 1843	Decreto aclarando que un decreto no derogó el decreto del 7 de octubre de 1823, sobre habilitación de extranjeros en la adquisición de bienes	19 de junio de 1813	Tomo 4, p. 81
20 de noviembre de 1843	Aclaración de la remisión de artículos en el decreto interpretado	3 de septiembre de 1839 y 30 de diciembre de 1833	Tomo 4, p. 632
9 de febrero de 1843	Aclaración sobre mutuo usurario ²²	1º de marzo de 1842	Tomo 4, p. 363
17 de abril de 1855	Aclaración sobre la propiedad de baldíos situados a los lados del ferrocarril del Istmo de Tehuantepec	12 de abril de 1855	Tomo 7, p. 417

Aún reestablecido el orden constitucional, después de la expulsión de Antonio López de Santa Anna, las situaciones de emergencia en las que el país vivía continuaron urgiendo al Poder Ejecutivo, incluso a través de sus secretarios de estado, el ejercicio de facultades interpretativas; como sucedió con la aclaración

²² Este decreto es muy ilustrativo de la facultad interpretativa arrogada por el Presidente: “Valentin Canalizo... Sabed: Que considerando conveniente y necesario hacer una aclaración de la mente de la ley de 3 de septiembre de 1839 que derogó la de 30 de diciembre de 1833 sobre mutuo usurario, para evitar las dudas y cuestiones suscitadas sobre su verdadera inteligencia, y para restablecer la moral pública, corrigiendo los abusos y males que se cometen con notoria ofensa de todos los principios de justicia y equidad, y con detrimento de la fortuna y bienestar de los ciudadanos, he tenido a bien decretar, en uso de facultades que me conceden las Bases de Tacubaya”.

a la ley de clasificación de rentas del 28 de octubre de 1857,²³ o con el decreto del 8 de febrero de 1861, aclarando el sentido del artículo 11 constitucional y reafirmando que: “Nadie puede coartar el derecho de tránsito ni de los demás que otorgan las Leyes Fundamentales”.²⁴

No obstante, la situación vuelve a su normalidad en el año de 1861 cuando el Congreso vuelve a retomar sus facultades interpretativas, comenzando con el decreto del 25 de septiembre de 1861, mediante el cual el Congreso declara que la ley del 7 de junio de dicho año no ha derogado el artículo 31 de la ley del 2 de febrero de 1861.²⁵

La interpretación constitucional

Como parte de la facultad inmemorial de la interpretación legislativa de la ley, aun con base en supuestos distintos al de la formación de la ley, el legislador ejerció y ejerce la capacidad de interpretar la Constitución y, de ésta, la facultad de ejercer el control de la constitucionalidad.

En otro trabajo, hemos manifestado que el juicio político y la responsabilidad política fue el primer instrumento de control constitucional en nuestro sistema, por lo que prefiero remitirme a ese trabajo sobre este punto.²⁶

Por otra parte, al igual que la interpretación de la ley, la interpretación constitucional se plasmó en nuestros orígenes constitucionales, bajo el numeral 165 de la Constitución de 1824, se estableció que: “Sólo el Congreso General podrá resolver las dudas que ocurran sobre inteligencia de los artículos de esta Constitución y de la Acta Constitutiva”.

Pero al ejercer esta facultad, el Congreso General utilizó igualmente el poder de anulación de las leyes expedidas por las legislaturas de los Estados, complementario de la facultad de interpretar, derogar y modificar las propias leyes generales. A continuación ofrecemos un cuadro ilustrativo del ejercicio de esta facultad para anular leyes estatales, por ser contrarias a los artículos de la Constitución.

²³ Circular del Secretario de Hacienda, Manuel Payno. Dublán y Lozano. *Op. Cit.* Tomo 8., p. 639.

²⁴ Circular de la Secretaría de Relaciones Exteriores, Francisco Zarco. *Idem.*

²⁵ Dublán y Lozano. *Op. Cit.* Tomo 9., p. 308.

²⁶ Manuel González Oropeza. “El juicio político”. *Derecho Procesal Constitucional*. Editorial Porrúa. Tomo 1.

EL DERECHO POR ENTREGAS

Decreto federal declarativo de la inconstitucionalidad	Decreto o Ley estatal anulada por inconstitucional	Disposición constitucional violentada	Fuente: Dublán y Lozano
7 de enero de 1829	Decreto 12 de Oaxaca Ordenando la expulsión de Ignacio Ordoño	Contrario a los artículos 18 y 19 del Acta Constitutiva y 157 de la Constitución. División de Poderes	Tomo 2, p. 89
12 de febrero de 1829	Decreto 138 de Veracruz	Contrario al artículo 158	Tomo 2, p. 93
9 de marzo de 1829	Decreto 97 del Estado del occidente (Sonora y Sinaloa), declarando a Francisco Iriarte inhábil para ocupar cargo de elección	Contrario al artículo 157. División de Poderes	Tomo 2, p. 97
28 de abril de 1829	Decreto del 3 de enero de 1827 de Zacatecas por impedir a José Miguel Díez de León	Contrario al 21 del Acta Constitutiva y 158 de la Constitución. Integración del Poder Legislativo	Tomo 2, p. 105
1° de marzo de 1830	Decreto 83 del Congreso Constituyente del Estado de México sobre elecciones a la Legislatura	Contrario al artículo 158 sobre integración de la Legislatura	Tomo 2, p. 105
6 de marzo de 1830	Decreto del 24 de diciembre de 1828 de Puebla por falta de publicación y cumplimiento	Contrario al artículo 161, fracción II	Tomo 2, p. 231
13 de marzo de 1830	Decreto del 18 de agosto de 1829 declarando gobernador a José Salgado	Contrario al artículo 159 de la Constitución	Tomo 2, p. 232
7 de abril de 1832	Decreto del 19 de marzo de 1832 ²⁷	Contrarios a los artículos 16 y 34 del Acta Constitutiva y la Ley Federal del 4 de agosto de 1824	Tomo 2, pp. 419-420
25 de mayo de 1832	Decreto 7 del 22 de marzo de 1827 del Estado de	Contrario a los artículos 30 del Acta Cons-	Tomo 2, pp. 436-437

²⁷ El Decreto de Tamaulipas soslaya un espíritu secesionista: “el Estado de Tamaulipas protesta del modo más solemne que no dará al Gobierno general auxilios de ninguna clase” y declara que “Los productos de las aduanas marítimas se quedarán en el Estado”.

EL LEGISLADOR COMO INTÉRPRETE CONSTITUCIONAL

	México disponiendo de los bienes de las Misiones de Filipinas	titutiva y 161, fracción III y artículo 9° de la ley federal del 4 de agosto de 1824	
22 de septiembre de 1848	Decreto del 12 de abril de 1848 de Chiapas decretando el exilio a “todos los que de cualquier modo intenten” perturbar la paz pública	No especificado. El Congreso lo envía directamente a Mariano Otero para su publicación y cumplimiento	
	Decretos 20, 27 y 29 de septiembre de 1828	No especificado	Diferente ²⁸
11 de junio de 1845	Decreto del 21 de febrero de 1844 de la asamblea departamental de Oaxaca sobre ocupación de propiedades para beneficio público	Reprueba del decreto por ser contrario a las Bases Orgánicas (sin especificar)	Tomo 5, p. 22
28 de marzo de 1845	Decreto 2 de la Asamblea Departamental del 9 de febrero de 1844	Contrario a las Bases Orgánicas	Tomo 5, p. 11
18 de julio de 1853	Leyes del 10 de febrero y 15 de marzo de 1849 de Veracruz sobre tratamientos a las corporaciones y autoridades locales	No especificado	
23 de enero de 1862	Decreto 5 de diciembre de 1861 de Sinaloa que estableció el pago de derechos a efectos extranjeros nacionalizados	Contrario a la División de Poderes ²⁹	Tomo 9, p. 366
11 de marzo de 1862 ³⁰	Decreto 24 de febrero de 1862 de Michoacán sobre circulación de numerario	No especificado	Tomo 9, p. 392
28 de mayo de 1862	Decreto del 12 de mayo de 1862 de Nuevo León y	No especificado. Invasión de compe-	Tomo 9, pp. 471-472

²⁸ *Colección de los Decretos, Circulares y Órdenes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Jalisco*. Tomo IV., p. 147. Reimpresión de la Edición de 1875. Tipografía de M. Pérez Lata.

²⁹ El decreto menciona que el Estado “ha legislado sobre asuntos que son de la exclusiva incumbencia de las autoridades federales”.

³⁰ Expedido por el Presidente Benito Juárez en uso de facultades extraordinarias.

EL DERECHO POR ENTREGAS

	Coahuila que redujo a la mitad la gracia concedida a la zona libre	tencias con el Gobierno federal	
27 de junio de 1862 ³¹	Decreto del 18 de junio de 1862 al suprimir empleos federales	No especificado	Tomo 9, p. 482
7 de julio de 1862	Decreto del 12 de mayo de 1862 expedido por el jefe político de Querétaro	No especificado	Tomo 9, p. 487
15 de julio de 1862	Decreto del 27 de junio de 1862 expedido por el comandante militar de Jalisco y Colima	No especificado	Tomo 9, p. 489
1° de agosto de 1862	Decreto de 27 de junio de 1862 de Jalisco estableciendo un préstamo forzoso	No especificado	Tomo 9, p. 504

Como se observa, esta rica tradición interpretativa del Congreso de la Unión fue muy intensa, ya que el anterior cuadro representa tan sólo una demostración de algunos ejemplos del control constitucional, vía interpretación y derogación, completa o parcial, de algunas leyes particulares de los Estados.

La anulación de leyes como expresión de la interpretación constitucional

El papel que ha jugado el Congreso de la Unión en el control constitucional se ha visto menguado, aunque todavía aparece facultado para interpretar genéricamente la ley en el inciso f) del artículo 72 de la Constitución, así como la facultad de interpretar la Constitución mediante el procedimiento del juicio político previsto en el Título Cuarto, y por supuesto, a través de la reglamentación de la misma Constitución mediante la expedición de las leyes secundarias pertinentes, establecidas expresamente en el artículo 73 y en otras partes de nuestra Ley Fundamental.

De la misma manera, las legislaturas de las entidades federativas han perdido su vigor y presencia en la formación de la voluntad federal, pues en la original Constitución de 1824, éstas se encargaban con exclusividad, no sólo las reformas al texto de la Constitución Federal, sino de elegir a los candidatos a la Presidencia de la República (artículo 79), elegir a los senadores de la República

³¹ Expedido en uso de facultades extraordinarias por el Poder Ejecutivo.

(artículo 33), elegir a los ministros de la Suprema Corte y al Procurador General de la República (artículo 127) y presentar iniciativas de leyes y decretos de la Federación al Congreso de la Unión (artículo 52, fracción II).

Además de las progresivas reformas constitucionales que desde 1921 se han emprendido sin tregua en nuestro país, para ampliar y facilitar las expansivas facultades del Poder Ejecutivo Federal, las asambleas legislativas, tanto la federal como las estatales, se han visto disminuidas en sus capacidades políticas para representar a la población, con la prohibición de reelección inmediata, lo cual ha repercutido en la dificultad para construir carreras parlamentarias, y de la integración profesional, independiente y responsable de los congresos mexicanos.

Con los anteriores vicios auestas de las asambleas legislativas, pareciera que la vida democrática del país, que desde 1963 se ha ido perfilando con formas de representación política más reales, para perfeccionar la composición de los poderes legislativos, y donde la pluralidad ha dado muestras más palpables de esta democracia, al contar en México con una mayoría de gobiernos divididos, donde el titular del Poder Ejecutivo es de un partido político, mientras que la mayoría de su respectivo Congreso corresponde a la oposición de dicho partido. Pareciera incongruente que a pesar de los avances democráticos, ocurridos en los poderes legislativos, sea en donde menos facultades se ejercen, comenzando por el control constitucional.

El control jurisdiccional se ha consolidado en un largo proceso de más de 150 años. Fue, en consecuencia, el segundo de los medios de control empleados para vigilar y aplicar la Constitución contra las leyes y actos que fueran contrarios. La función jurisdiccional en un país de derecho codificado posee ciertas restricciones que lo limitan frente a los países que fueron sus modelos en el establecimiento de la denominada revisión judicial y que se concretó en nuestro juicio de amparo. Los supuestos de la legitimación procesal reducen grandemente a esta función judicial en el acceso de los intereses difusos o colectivos, cuyo daño no sea personal ni directo; y los efectos de las sentencias son siempre *inter partes*, por lo que no son efectivas tratándose de leyes inconstitucionales, ya que se refieren sólo a las partes en cuestión.

Crear un control jurisdiccional de la Constitución, al estilo de los países del *common law* no ha sido posible en las reformas pasadas del Poder Judicial, ni en las que se plantean a partir del proyecto del año 2000 de una nueva Ley de Amparo, donde se contempla una declaratoria general de inconstitucionalidad y de

interpretación conforme; la cual por cierto no beneficia a las partes involucradas en los tres precedentes necesarios para provocarla. Lo anterior demuestra que las soluciones jurisprudenciales deben ser combinadas con soluciones legislativas, y lo anterior da óbice para reconsiderar el papel de la interpretación de la Constitución y las leyes.

Aun con la avanzada reforma constitucional de 1994, la controversia constitucional requiere de una votación calificada para tener efectos generales, lo cual demuestra la complejidad de nuestro sistema para reconocer la capacidad de la función judicial para acordar resoluciones con efectos *erga omnes*.³² En contraste, la Constitución mexicana todavía prevé la capacidad del Congreso para interpretar leyes mediante el mismo procedimiento de su creación.

Si bien Mariano Otero fue el promotor del amparo en el ámbito federal y sus postulados están vigentes, de acuerdo al célebre artículo 25 del Acta de Reformas (1847), en la historia de las instituciones jurídicas ha pasado desapercibida la aportación de Otero en materia de inconstitucionalidad de leyes, pues si bien recoge la relatividad de las sentencias de amparo contra actos del Poder Legislativo, parece dudoso que el sentido original del amparo hubiese sido contra todo tipo de leyes o decretos de los poderes legislativos, sino que, en nuestra opinión, sólo se refirió a aquellos que contuvieran un contenido administrativo e individualizado.

Efectivamente, Otero plasmó en los artículos 22 y 23 del Acta de Reformas los medios legislativos para anular leyes inconstitucionales, en sus dos vertientes: leyes federales y leyes estatales. Para las leyes locales estableció en el artículo 22 claramente: “Toda ley de los Estados que ataque a la Constitución o las leyes generales, será declarada nula por el Congreso, pero esta declaración sólo podrá ser iniciada en la Cámara de Senadores”. Mientras que en el artículo 23 estableció: “Si dentro de un mes de publicada una ley del Congreso general fuera reclamada como anticonstitucional, o por el presidente, de acuerdo con su ministerio, o por 10 diputados, o 6 senadores, o 3 legislaturas, la Suprema Corte ante la que se hará el reclamo, someterá la ley al examen de las legislaturas, las que dentro de 3 meses, y precisamente en un mismo día, darán su voto”.³³

³² En otro trabajo, el autor ha explicado con detenimiento las restricciones de la interpretación judicial, siempre sometida a las modalidades de la ley misma.

³³ Estas disposiciones vigentes en nuestro país durante diez años, provienen del proyecto de la minoría sobre nueva Constitución de 1842, en el artículo 81, donde participó Otero junto con

Si estos dos artículos establecieron claramente dos reclamos ante las asambleas legislativas, para juzgar de la inconstitucionalidad de las leyes, ¿Qué sentido tiene el artículo 25 del Acta, facultando a los tribunales federales para proteger a cualquier habitante de la República en el ejercicio de sus derechos, contra todo ataque del Poder Legislativo? Nuestra respuesta es que Otero no se equivocó como la doctrina moderna repite, instaurando el juicio de amparo como el medio idóneo contra las leyes inconstitucionales, o anticonstitucionales como Otero lo refería, sino que el amparo procedía, en el Acta de Reformas, sólo contra leyes, decretos o resoluciones de los poderes legislativos que tuvieran un contenido individualizado, como eran los decretos sobre pensiones, contratos de obra pública, concesiones, patentes de invención, derechos de autor, revalidación de estudios y títulos, así como otros de contenido administrativo, pero formalmente legislativos.

Estos decretos y leyes individualizados fueron comunes durante el siglo XIX, donde las facultades del Congreso eran amplias y su supervisión sobre los actos del Poder Ejecutivo normales. Al respecto habría que recordar que el Consejo de Gobierno bajo la Constitución de 1824 se componía de senadores, pero sus funciones eran fundamentalmente administrativas, aprobando los actos de mayor importancia del Ejecutivo. La Constitución de 1857 amplió estas facultades administrativas de los congresos y generó la crítica de autores como Daniel Cossío Villegas, quien explicó el rezago legislativo del Congreso de la Unión y la morosidad para expedir los códigos necesarios para el país, por preferir ejercer con prioridad múltiples funciones administrativas.

Estos dos artículos del Acta de Reformas que estuvieron vigentes durante el azaroso periodo de diez años, de 1847 a 1857, con un intervalo durante la última dictadura de Santa Anna de 1853 a 1855, seguramente se aplicaron en nuestro país de manera errática, pero lo importante es que reflejan el verdadero pensamiento de Otero respecto al control constitucional y a las leyes contrarias a la Constitución. No era el amparo, como control jurisdiccional, el encargado de enfrentar las leyes inconstitucionales, sino era el reclamo ante las legislaturas, el encargado de resolver la condición de las leyes, con la derogación o abrogación

Juan José Espinosa de los Monteros y Octaviano Muñoz Ledo; además de la participación de Joaquín Cardoso. Juan José Mateos Santillán. *La verdadera fórmula Otero*. Universidad de Guadalajara., p. 12.

de la norma inconstitucional, siguiendo un procedimiento legislativo y no jurisdiccional.

De la misma manera, el sistema no dependía de la existencia del federalismo, pues como hemos apreciado con los ejemplos enlistados en la anterior sección, incluso en la etapa más centralista, las leyes de las asambleas departamentales era objeto de anulación y escrutinio por parte del Congreso General.

El principio de que las leyes no pueden ser derogadas o reformadas más que por otras leyes, es uno de los principios fundamentales del derecho codificado de nuestro país. Proviene desde la Constitución de Cádiz, en cuyo artículo 153 se estableció: “Las leyes se derogan con las mismas formalidades y por los mismos trámites que se establezcan”; y que se repite en todas las subsecuentes constituciones, ya mexicanas, hasta la vigente. De esta manera, la regla de la revisión judicial de que una resolución de esta naturaleza puede derogar una ley es incongruente, aunque dicha derogación esté legitimada por la inconstitucionalidad de la ley. También es incongruente con el legado de Otero, el cual previó en los artículos 22 y 23 del Acta de Reformas diversos reclamos legislativos, no jurisdiccionales, para derogar la ley inconstitucional, no para suspenderla en el caso concreto de un juicio de amparo.

En el sistema de Derecho Civil o Codificado, la ley es interpretada primariamente por el mismo legislador, tal como la antigua Constitución de Cádiz lo estableció y la Constitución actual lo repite; a saber: Los congresos son los intérpretes de la ley. La jurisprudencia, como interpretación de la Constitución, está sometida a las modalidades que la ley le determine y, en la actualidad, la interpretación constitucional o legal que lleva a cabo el Poder Judicial federal, mediante la jurisprudencia, está constreñida a una observancia de los propios tribunales, sin extenderse en sus efectos a las demás autoridades. Al respecto, la lectura del artículo 14 constitucional es significativa cuando establece en su último párrafo que en los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta, se fundará en los principios generales del derecho.

Claramente, la interpretación jurídica es limitada y, desde el principio de la jurisprudencia, la Suprema Corte ha definido que no puede obrar como cuerpo legislador, sino tan sólo como intérprete, sin despegarse de los principios generales que la propia legislación mantiene (Semanario Judicial de la Federación. 5ª Época. Tomo LVI., p. 1351). Con esta tradición a cuestas, ¿cómo es posible

que unas decisiones del Poder Judicial Federal puedan anular y dejar sin vigencia las leyes que considere inconstitucionales? Para ello, habría que emprender una gran reforma constitucional y no sólo reformar la Ley de Amparo.

Por lo anterior, resulta pertinente analizar, sin detrimento de los avances que en la administración de justicia se tomen, la posibilidad de implementar un control legislativo de la constitucionalidad, rescatando el pensamiento genuino de Mariano Otero.

Habíamos manifestado que el Poder Legislativo cuenta igualmente con la capacidad de interpretar, tanto la Constitución como las leyes, con mayor investidura y tradición que el propio Poder Judicial, ya que nuestro sistema se basa en principios donde el legislador es el auténtico intérprete. En 1964, el entonces senador Andrés Serra Rojas explicó con motivo de un dictamen sobre ratificación de nombramientos militares, que el Congreso de la Unión interpreta la Constitución a través de las leyes reglamentarias que expide, así como que interpreta las leyes, a través de las reformas o derogaciones que hace de las mismas leyes. Ya Otero, fiel a esta tradición legal, propia del derecho codificado, contempló como función de las asambleas legislativas del país, la importante de analizar y decidir sobre la constitucionalidad de las leyes, para declararlas nulas en consecuencia, con efectos generales.

La propuesta de Otero proviene probablemente de la experiencia de los Estados Unidos, que conoció a través de Alexis de Tocqueville. James Madison, denominado el Padre de la Constitución de ese país, había elaborado en 1799, un Reporte dirigido a la Asamblea General del Estado de Virginia, la cual a su vez, había aprobado una Resolución concerniente a la constitucionalidad de las Leyes de Extranjería y Sedición aprobadas en 1798.

En dicha Resolución, la Asamblea Legislativa de Virginia había aprobado en su punto tercero la consideración de que los poderes del Gobierno Federal son limitados, pues según el Pacto Federal, sus facultades son delegadas por los Estados, los cuales son partes fundantes de dicho Pacto. Madison que fue constituyente en Filadelfia en 1787, así como el cronista de la Convención Constituyente, aseveró en su Reporte, que los poderes no otorgados a la Federación fueron retenidos por los Estados, tal como fuera explicitado en la Enmienda X que dice: Los poderes no delegados a los Estados Unidos por esta Constitución, ni prohibidos por ella a los Estados, están reservados a los respectivos Estados, o al pueblo.

De esta manera, Madison concluye en su Reporte de 1799 que la Federación sólo puede ejercer constitucionalmente los poderes otorgados por los Estados, por lo que corresponde a ellos apreciar cuándo una ley federal ha sido expedida en contravención a la delegación hecha, sobre todo cuando esa contravención ha sido deliberada, palpable y peligrosa, como en el caso de las leyes de Extranjería y Sedición donde se infringen derechos de los extranjeros.

Pero en un país con tradición anglosajona, con énfasis en la creación judicial del derecho, Madison se pregunta si la facultad de apreciar las violaciones al Pacto Federal por los Estados, no pondría en peligro la facultad del Poder Judicial de ser el único expositor de la interpretación constitucional.

Madison responde con dos argumentos: 1° que la usurpación de poderes constitucionales por el gobierno federal no siempre puede ser revisada por el Poder Judicial, pues como el ministro y comentarista constitucional, Joseph Story, explicaría en su obra (1833), cada poder es un intérprete de la Constitución al ejercer sus funciones; de esta manera, el Poder Legislativo interpreta la Constitución al expedir leyes y decretos reglamentarios y 2°, que siendo el Poder Judicial parte del gobierno federal, no está exento de sobrepasar sus propias facultades, por lo que el intérprete final en esta materia deben ser los Estados, aquellos que son partes fundantes del Pacto Federal; ya que si bien el Poder Judicial es el supremo intérprete de la Constitución, lo es, según Madison, respecto de los demás poderes de la Unión, pero no respecto de los Estados partes del Pacto Federal, ya que para esos efectos, el Poder Judicial federal es una parte del gobierno con poderes delegados.

En este punto, Story mostraría su desacuerdo y propondría que fuera el propio pueblo quien decidiera la infracción constitucional mediante su voto en las elecciones y el cambio de representantes en el Congreso, o mediante el juicio político al presidente o a los jueces federales infractores. Pero su solución no deja de ser muy estructural y alejada del control constitucional que debe ser directo.

De cualquier manera, para los efectos de este trabajo, ambos puntos de vista contradictorios nos muestran que los fundadores del control constitucional tanto en Estados Unidos, a través de Madison y Story, como en México, con Otero, no descartaron el control político de la constitucionalidad ejercido por el proceso legislativo a través del órgano representativo por antonomasia, como lo son las asambleas legislativas.

Las anteriores consideraciones no son una mera especulación histórica, sino que nos muestran una intencionalidad que hemos tergiversado con el paso del tiempo, asumiendo que México es idéntico a los Estados Unidos y que a pesar de no contar con una tradición inmemorial de interpretación judicial amplia y radical, nos hemos circunscrito al juicio de amparo como único medio para el control constitucional, olvidando que nuestra tradición de derecho codificado nos obliga a considerar otros medios, igual de eficaces, como lo sería la teoría de la anulación de las leyes por las asambleas legislativas.

La interpretación jurídica reconocida por el artículo 14 constitucional fue una innovación en la Constitución de 1917, pero sigue atada a la letra de la ley y a los principios generales del derecho previstos en la misma ley, por lo que el legislador sigue siendo constitucionalmente el interprete de la norma, tal como está previsto en las constituciones mexicanas desde sus orígenes. La misma jurisprudencia reconocida en la Constitución está sujeta a las modalidades que la ley le consigne.

Por ello, resulta oportuno considerar que además del desarrollo que pueda tomar el juicio de amparo, México requiere de un cambio estructural para poder reconocer las amplias facultades de anulación que el *stare decisis* o la fuerza del precedente, cobra en los países del *Common Law*, por lo que resulta más natural y oportuno para nuestro país volver a sus raíces de Derecho Civil, y desarrollar una nueva teoría de la anulación de leyes, de la manera en que Otero la plasmó en el Acta de Reformas, fortaleciendo así a los poderes legislativos, simiente de nuestra democracia. El fortalecimiento de las asambleas legislativas es por igual el fortalecimiento de los procesos electorales, característica que no poseen los poderes judiciales.

La pluralidad ha hecho madurar a los congresos y su integración se encuentra cada vez más capacitada para decidir las graves cuestiones que implican los problemas de constitucionalidad. Si no tenemos confianza en las asambleas legislativas de nuestro país, ¿cómo es que les confiamos el proceso de reforma constitucional? ¿Cómo les encargamos el procedimiento de responsabilidad política por infracciones a la Constitución? ¿Cómo por fin les confiamos la ratificación de los ministros y magistrados de la Nación?, entre muchas otras funciones torales para el sistema político y jurídico del país.

Las críticas que sufrieron las ideas de Madison en los Estados Unidos por conducir a la secesión de los Estados, fueron disipadas con su actuación cuando

fue Presidente de los Estados Unidos, así como por la negociación de Henry Clay en el Congreso Federal frente a la anulación de las tarifas decretada por la Legislatura de Carolina del Sur en 1833.

Otero, por su parte, jamás insinuó la menor idea de secesión, pero además superó la versión de Madison, pues en lugar de reconocer que un Estado, por sí mismo, pudiera anular una ley federal expedida en nombre de la Nación, contempló que tendría que ser la mayoría de Estados los que decidieran, con la mayoría de su población a través de sus representantes en las respectivas legislaturas, la suerte de una ley federal que infringiera gravemente las facultades delegadas. Además de que nuestro país no reconoce la Secesión, sino que ha considerado a la Unión federal como una decisión fundamental, los Estados fundantes del Pacto federal debieran decidir la inconstitucionalidad de una ley federal, por la mayoría de sus legislaturas, así como el Congreso como representante de la Nación, debería decidir la constitucionalidad de una ley local, con resoluciones de efectos generales en ambos casos, anulando la ley en cuestión.

De esta manera, continuaría el juicio de amparo, sin desnaturalizarlo, con sus efectos particulares para el quejoso, declarando inconstitucional la ley contraria a la Ley Fundamental, pero sin efectos generales. De la misma manera, la controversia constitucional continuaría, con plena vigencia, para resolver los conflictos entre los integrantes del Pacto federal, así como la acción de inconstitucionalidad para una fracción de las asambleas legislativas que deseen controvertir la constitucionalidad de una norma recién aprobada.

Pero un nuevo recurso de nulidad debe contemplarse en la esfera de nuestros medios de control constitucional, que sea capaz de anular las leyes contrarias a la Constitución federal, decidido por el Congreso de la Unión si es una ley local, o por la mayoría de las legislaturas de los Estados si es una ley federal.

Para el caso de la ley federal, podría seguirse en parte el procedimiento del Acta de Reformas, donde tres legislaturas estatales sometieran a la Suprema Corte de Justicia el recurso, para que ésta con su dictamen lo consultara a las demás legislaturas de los Estados, incluida la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, y en un plazo constitucional se resolviera por ellas, sometiendo su resolución a la declaración pertinente de la Suprema Corte. Si la mayoría de dichas legislaturas consideran a la ley federal en cuestión inconstitucional, la Suprema Corte declarararía su nulidad con efectos generales.

Si la ley atacada fuera una ley local, el recurso se sometería ante el Congreso de la Unión, por el Tribunal Superior de Justicia correspondiente, con su dictamen respectivo, cuando para esos efectos hubieran acudido por los menos el o los ayuntamientos que representaran el 10 por ciento de la población del Estado respectivo. El recurso se turnaría a la Comisión de Puntos Constitucionales la cual dictaminaría en un plazo previsto en la ley, para ser resuelto por el pleno como una ley de anulación.

Se podría prever igualmente, que los tribunales colegiados, a través de la Suprema Corte de Justicia al momento de aprobar una tesis firme de jurisprudencia, o al momento de resolver una contradicción de tesis respecto de la inconstitucionalidad de una ley federal, tendría obligatoriamente que someterla a la mayoría de las legislaturas para seguir el procedimiento de anulación de oficio. Si fuera la jurisprudencia o la contradicción relativa a una ley local, se remitiría igualmente al Congreso de la Unión para agotar de oficio el procedimiento de anulación.

Con este nuevo control constitucional, se dejarían a salvo todos los demás procedimientos constitucionales, incluyendo los que las constituciones estatales desarrollaran para el control interno de sus constituciones, pero además se lograría un fortalecimiento evidente de los poderes legislativos, con total respeto de los poderes judiciales, los cuales tendrían en algunos aspectos una intervención en la anulación de las leyes, y se rescataría la valiosa tradición del derecho codificado donde las leyes se anulan por representantes del pueblo, en bien del federalismo que todos deseamos.

La interpretación constitucional y legal no debe ser un monopolio

Aunque la doctrina ha acotado la disposición constitucional del inciso f) del artículo 72, repetida en el artículo 64 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, la disposición es terminante en el sentido de que la interpretación de las leyes debe efectuarse con las mismas formalidades que para su creación; esta disposición aplicada textualmente, eliminaría cualquier otra interpretación como la judicial o incluso la administrativa, y llegaría a proscribir la actividad interpretativa de los tribunales, para instaurar un monopolio más, el de la interpretación legislativa.³⁴ No es la intención del Constituyente ni del sano

³⁴ Esta disposición se repite en quince Estados por lo menos: Campeche (art. 51), Chihuahua (art. 77), Coahuila (art. 65), Guerrero (art. 56), México (art. 56), Michoacán (art. 40), More-

control constitucional el instaurar monopolios en la interpretación, ya que dicha función, constituye la aplicación de la Constitución y ésta, por naturaleza, incumbe a todas las autoridades.

El presupuesto de la interpretación legislativa es que la ley debe claramente mencionar los supuestos de su aplicación, cualquier desviación o concepto no establecido normativamente, podría incurrirse en una interpretación que por disposición constitucional sólo corresponde al legislador hacer mediante el mismísimo proceso legislativo.

Como hemos demostrado, la interpretación legislativa es una institución centenaria en nuestra historia constitucional, pues desde la Constitución de 1824 se estableció y aunque la Constitución original de 1857 no previó esta disposición, se le agregó con la reforma del 13 de noviembre de 1874.

También fue común durante el siglo XIX, prescribir en el más alto nivel normativo de las entidades federativas, la prohibición por parte del Poder Judicial para interpretar o suspender la aplicación de las leyes, por lo que cualquier *duda de ley* que surgiera, debería hacerse del formal conocimiento al Congreso del Estado, por conducto del gobernador, sin que el Tribunal Superior de la entidad pudiera plantearla directamente al Poder Legislativo. Tal fue el sentido del artículo 189 de la Constitución de Xalisco de 1824, 147 de la Constitución de Zacatecas de 1825, 210 fracción tercera de la Constitución de Tamaulipas de 1825, así como el artículo 171 de la Constitución de Tabasco de 1826, 118 de la Constitución de Michoacán de 1825 y 123 de la Constitución de San Luis Potosí de 1826, entre otras.

En la segunda mitad del siglo XIX, el procedimiento sobre las “dudas de ley” continuó en vigor gracias a las constituciones estatales de Chiapas de 1858 (artículo 73, fracción VIII), Guanajuato de 1861 (artículo 82, fracción III), y Morelos de 1878 (artículo 108, fracción IX) entre otras.

Por lo tanto, los jueces no podían ejercer otras funciones más que las de juzgar y hacer que se ejecutara lo juzgado, por lo que sus sentencias en todas las causas, civiles o criminales, deberían contener la expresión de los hechos, según resultare del proceso, así como el texto de la ley en que se fundare y a la cual se tendría que arreglar literalmente, tal como lo afirmaban los artículos 142 y 150

los (art. 50), Nuevo León (art. 63), Querétaro (art. 56), Quintana Roo (art. 69), San Luis Potosí (art. 45), Sinaloa (art. 46 fr. VIII), Sonora (art. 63), Tamaulipas (art. 74) y Zacatecas (art. 45 fr. IV).

de la Constitución de Yucatán de 1825. Tamaulipas llegó a sancionar con la remoción de la autoridad si ésta se atrevía a interpretar la ley, así como a multar a los particulares que indujesen la interpretación de las leyes por autoridades distintas de la legislativa.³⁵

El decreto francés de agosto de 1790 estableció con el nombre de *referé*, el procedimiento que en México tomó el nombre de “duda de ley”, mediante el cual los jueces consultarían el sentido de cualquier ley, ya que se prohibía expresamente la interpretación judicial. En el mismo año, mediante decretos del 27 de noviembre y 1° de diciembre, se creó por la Asamblea Constituyente Francesa el Tribunal de Casación dependiente del propio Poder Legislativo, facultado para revisar y anular, en su caso, cualquier resolución judicial fundada en interpretación de la ley y en el alejamiento de la aplicación literal de la misma.³⁶

En esta tendencia se registraron igualmente las leyes italiana de 1774 y peruana del 20 de marzo de 1791 y del 6 de julio de 1793, instaurando al legislador como único interprete de la ley.

La rigidez en la interpretación auténtica de las leyes fue tan intolerable e irrealizable que la consolidación del juicio de amparo fue permitiendo a la autoridad judicial la utilización de una interpretación “jurídica”, aplicable al caso concreto sin declaraciones generales, llegando a ser reconocida normativamente hasta la modificación del artículo 14 del proyecto de Constitución que presentó Venustiano Carranza en 1916 y que fuera aprobado en febrero de 1917.

³⁵ La ley constitucional del 18 de agosto de 1824 de Tamaulipas determinó: 1. “Nadie aunque sea magistrado, juez o letrado, puede interpretar las leyes; sino éstas se entenderán por su tenor literal, dando a las voces comunes el significado que tienen generalmente en el Estado, y en la Nación; y a las técnicas (o propias de algún arte, oficio o facultad) aquél en que las entienden los respectivos profesores. 2. El tribunal que dude del sentido de una ley lo consultará al Cuerpo Legislativo, y si fuese juez inferior lo hará por medio del Tribunal de Justicia. 3. El que interprete alguna ley será castigado si fuere autoridad como atentador arbitrario contra los derechos de los ciudadanos; y si es letrado quedará privado de ejercer en el Estado, si es particular se le aplicará por el Juez ante quien se verse el negocio o causa una multa, según las facultades del individuo y teniendo consideración a sus luces. Esta multa nunca bajará de veinte y cinco pesos, ni excederá de doscientos; y el Juez que la imponga dará cuenta luego al tribunal de tercera instancia, para que la apruebe, modere, agrave o revoque”. *Colección de Leyes y Decretos del Congreso Constituyente del Estado Libre de las Tamaulipas*, 1825. Imprenta del Estado. Ciudad Victoria. 1825., p. 7.

³⁶ Sebastián Soler. *Interpretación de la ley*, Ediciones Ariel. Barcelona. 1962., pp. 18-20. Jorge Ulises Carmona Tinoco. *La interpretación Judicial Constitucional*, UNAM. 1996., pp. 28-29.

Sin embargo, el propio legislador mexicano de 1869 llegó a declararse incompetente para interpretar la Constitución de 1857 y definir el alcance de su artículo 101 así como resolver, en consecuencia, si el amparo procedía contra actos de *todas* las autoridades, incluyendo a las judiciales. Para el distinguido jurista y diputado Emilio Velasco, la Constitución no podía ser interpretada (auténticamente) sino por el Poder Constituyente, por lo que los congresos ordinarios no podían acotar el sentido de los preceptos constitucionales, ni siquiera cuando estuvieren reglamentados. Según sus propias palabras: “Entretanto el poder constituyente no apruebe una adición a la Constitución, explicando el citado artículo, toca al Poder Judicial interpretar su sentido”.³⁷ Y en ese mismo año, el Poder Judicial federal daría la interpretación del artículo 101 constitucional (de la Constitución de 1857), aun en contra del texto expreso de la Ley de Amparo, en el amparo promovido por Miguel Vega.

A pesar de la rígida disposición que excluye de la interpretación jurídica a todo órgano no legislativo, el Poder Judicial federal se ha empeñado más en justificar la capacidad interpretativa del Poder Ejecutivo que de su mismo poder. Las circulares de las secretarías de estado pueden ser interpretativas de la ley, aunque el secretario no sea más que colaborador de un poder constitucional, y aunque dichos funcionarios no tengan la facultad para expedir reglamentos: “Es claro que aunque la Secretaría de Hacienda está facultada para interpretar la ley y atender a su expedita aplicación, mediante la expedición de circulares...”, según menciona una ejecutoria (SJF 7ª Época, Vol. 35. sexta parte, p. 25. A.R. 547/71 Compañía de Luz y Fuerza de Pachuca y coags.).

La doctrina y algunos criterios judiciales han interpretado la clara disposición del artículo 72, inciso f), de la Constitución, al concentrarse en la aplicación del artículo 9º del Código Civil para el Distrito Federal, que se refiere a la derogación y a la abrogación de una norma (SJF. 6ª Época, t. LXXXI., pp. 10-11 y 7ª época, Vols. XCVII-CII. 1ª parte., p. 118), lo cual no es siempre aplicable a una interpretación, que implica una modificación o actualización. El Código Civil establece en el numeral referido que la ley sólo queda abrogada o derogada por otra posterior que así lo declare **expresamente**, o que contenga disposiciones total o parcialmente incompatibles con la ley anterior.

³⁷ José Barragán. *Proceso de discusión de la ley de amparo de 1869*. UNAM. 2ª Ed. 1997. México., p. 247 Sesión del 4 de enero de 1869.

A los antecedentes ya mencionados en las anteriores secciones, cabría aumentar los siguientes: Lorenzo de Zavala explicó en la sesión del 11 de agosto de 1823 del Congreso Constituyente: “Formar las leyes, interpretarlas, aclararlas y dispensarlas son atribuciones de este Poder (Legislativo) y sería muy peligroso dejar cualquiera de ellas al gobierno”.³⁸ Ese debate se formó cuando se trató sobre la dispensa de requisitos que la petición de un particular sometió al Soberano Congreso Constituyente, dichos requisitos estaban contenidos en una ley y el no aplicarla implicaba interpretarla, o exceptuar su aplicación para un caso concreto; de haberlo hecho, el Congreso no derogaba la disposición, puesto que su excepción no se convertía en regla general, sino que aunque vigente, no se aplicaría para un caso concreto autorizado por el mismo hacedor de las leyes, en quien descansa la soberanía, es decir, está por encima de las leyes, puesto que él es el encargado de hacerlas, modificarlas y eliminarlas.

Aun los constituyentes no dejaron de otorgar concesiones, adjudicar contratos, exceptuar del pago de impuestos, conceder pensiones, y muchos otros actos de aplicación de las leyes que convertían al órgano legislativo en el ejecutor e intérprete de las normas. Esta práctica influyó en el demérito de los congresos que por desahogar los actos pedestres de aplicación, no concluían la codificación y la gran obra legislativa que el país requería para emanciparse jurídicamente de España.

La vigencia de la interpretación legislativa como única disposición constitucional relativa, demuestra el lento desarrollo de nuestras instituciones jurídicas, precisamente por ausencia de interpretación judicial que le imprima dinamismo a nuestro derecho.³⁹

³⁸ *Historia Parlamentaria Mexicana. Crónicas*. Vol. I. Mayo-octubre 1823. Instituto de Investigaciones Legislativas. Cámara de Diputados. 1983., p. 335.

³⁹ No fue sino hasta recientemente, que se vislumbra la preocupación en la judicatura mexicana por el “inmovilismo” del Derecho, ante la carencia de interpretación (judicial): “El exacto cumplimiento de la Constitución sólo puede lograrse si su interprete liberándose de las ataduras de quienes se encargan simplemente de aplicar los textos legales (expresión positivizada del Derecho), entiende que su función no se agote en la mera subfunción automática del supuesto derecho al texto normativo, ni tampoco queda encerrada en un positivismo formalizado superado muchas décadas atrás, sino que comprende básicamente una labor de creación del Derecho en la búsqueda de la efectiva realización de los valores supremos de justicia...” A.R. 553/89. Perfiles Termoplásticos S.A. 7 de junio de 1989. Tercer Tribunal Colegiado en materia administrativa del Primer Circuito. 8ª Época.

A diferencia de los grandes encuentros y polémicas entre la autoridad ejecutiva y la judicatura que se han dado en otros países, como el choque entre Edward Coke y el Rey Carlos I en Inglaterra, que minó la prerrogativa real, y la de John Marshall y Thomas Jefferson, que instauró la revisión judicial en los Estados Unidos; en México el Poder Judicial heredó la subordinación de las audiencias hispanas, a pesar de la independencia que inició José María Iglesias como Presidente de la Suprema Corte, ya que fue demolida por el porfiriato y su brillante ministro, Ignacio L. Vallarta, que sólo reforzó la autoridad en torno al Poder Ejecutivo, en detrimento de la discrecionalidad judicial, que es la condición previa de una interpretación judicial fortalecida.

Aunque constitucionalmente la única interpretación válida es la legislativa, la ley ha reconocido, con todas las limitaciones antes apuntadas, que los niveles más altos de la judicatura federal pueden interpretar el orden jurídico y, paradójicamente, la propia jurisprudencia ha consolidado esa función sutil pero consistentemente. A pesar de que la jurisprudencia final sólo obliga a los tribunales federales y locales, ésta no vincula a ninguna autoridad administrativa:

La labor de interpretación de una norma no puede realizarse atendiendo únicamente a la letra del precepto (método gramatical) o significado estrictamente técnico de la expresión (como el proporcionado por los peritos) al desahogar el cuestionario de la actora, pues no es inusual que el legislador emplee términos o palabras con el mismo sentido, alcance o significado con los cuales éstos se emplean en otras disposiciones legales atinentes a la misma materia (...) Por lo tanto, cuando se plantea un conflicto sobre la significación que debe asignarse a un término o palabra empleada de alguna disposición legal, de la que no exista una interpretación auténtica, es decir elaborada por el mismo legislador, es deber del Tribunal servirse de todos los métodos. (*Informe de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 1987*. Tercera Parte. Tribunales Colegiados., p. 119 A.R. 1487/87 Productos Monarca SA. 25 de noviembre de 1987. Tribunal Colegiado de Circuito).

Una sentencia de la Suprema Corte definió a la jurisprudencia como “la interpretación correcta y válida de la ley que necesariamente se tiene que hacer al aplicar ésta” (SJF. 6ª Época, Segunda Parte. Vol. XLIV., p. 86 A.D. 7971/60 José G. Romo 20 de febrero de 1961). Por ello, si bien la “interpretación auténtica” es la única permitida por nuestra Constitución, la judicatura tiene como objetivo desentrañar esa interpretación: “Dos elementos debe tener presentes el

juzgador al interpretar la ley: el texto o sentido gramatical de las palabras y la intención o propósitos que llevaron al legislador a dictarla” (SJF. 5ª Época, Tomo XVIII., p. 116 A.D. Josefá Ramos suc. 16 de enero de 1926); aunque la letra prevalece sobre la voluntad del propio legislador (SJF. 5ª Época, Tomo XVIII., p. 893 A.R. María Teresa Huller y coag. 27 de abril de 1926 y SJF. 5ª Época, Primera Sala. Tomo CXIX p. 3063 A.D. 5930/51. 16 de octubre de 1953) y sobre todo, hay que interpretar integralmente el texto legal (SJF. 5ª Época, Primera Sala. Tomo XXV., p. 1126. SJF. 5ª Época, Tomo LXXIX. Cuarta Sala., p. 5083 A.R. 8179/43 Coalición de Trabajadores Huelguistas de la Fábrica Ampolletas, S.A. 8 de marzo de 1944. SJF. 5ª Época, Segunda Sala. Tomo CXIII., p. 494 A.R. 6772/51. G. Kessel y Cía. S.A. 13 de agosto de 1952. SJF. 7ª Época, Vol. 34 Tribunales Colegiados de Circuito., p. 44 A.D. 343/70 Central de Aduanas Consolidadores de Carga, S.A. 13 de octubre de 1971).

La autoridad judicial mexicana ha confiado demasiado en la competencia del legislador a quien dogmáticamente lo considera como una entelequia libre de errores y vicios, incapaz de expresar en sus disposiciones legales “palabras inútiles o redundantes” (SJF. 5ª Época, Tomo CXXV., p. 838). Esta presunción olvida que el proceso legislativo es un proceso político cuya capacidad o congruencia no es un atributo necesario, sino que las palabras se pactan con sentidos distintos y con voluntades disímbolas.

La jurisprudencia así surgida obliga a las autoridades jurisdiccionales no sólo federales sino también del fuero común (SJF. 6ª Época, Tercera Sala. Vol. XXV., p. 182. 7ª Época, Parte Cuarta. Vol. 42., p. 77), y como muestra máxima de su autoridad, ha declarado que no es posible enjuiciar la constitucionalidad de la jurisprudencia, pues constituye la interpretación suprema de la propia Constitución y de las demás leyes, tanto federales como locales. (SJF. 8ª Época, Tomo VII abril 1991. Tribunales Colegiados de Circuito., p. 193. Gaceta del SJF. 8ª Época, Núm. 71-noviembre 1993., p. 40) Aunque con humildad también se reconoce que “la jurisprudencia de la Suprema Corte, si bien es cierto que tiene el carácter obligatorio para los tribunales, no deja de ser la interpretación que de la ley hace el órgano jurisdiccional y que no puede tener el alcance de derogar la ley, ni equipararse a ésta”. (SJF. 6ª Época, Primera Sala. Vol. LVIII. Segunda Parte., p. 38) por lo que la variación de la Jurisprudencia no implica la aplicación retroactiva de la ley (SJF. 6ª Época, Primera Sala. Vol.

LX. Segunda Parte., p. 58. Tesis 164 Apéndice SJF. 1917-1975, p. 336. Vol. 1. Cuarta Parte) ni la validez de la ley depende de su reconocimiento por la jurisprudencia (SJF. 6ª Época, Tercera Parte. Vol. CXXXII., p. 60).

A pesar de esta autolimitación del Poder Judicial, existen algunos criterios que inspiran un avance en la tarea interpretativa que le depara a nuestra judicatura. Como la Primera Sala de la Suprema Corte de México aludió de manera poco ortodoxa:

Si se admite que los países de legislación escrita se debaten irremediamente entre la tragedia jurídica de la inmovilidad (que por su naturaleza es la característica de la ley prescriptiva), y la perenne movilidad de la sociedad que dentro de esa ley se desenvuelve, entonces tendrá que admitirse también que no es posible aceptar, como medio o sistema interpretativo de una ley, aquel que descansa sobre la vieja tesis construida sobre el criterio inmóvil, meramente letrista y gramatical, por que ello equivaldría a entorpecer la evolución social siempre en constante progreso, sino el que deriva de la nueva tesis móvil y progresiva que permite interpretar los preceptos legislativos, hasta donde su texto lo admite, alrededor de las modernas ideas avenidas al campo de la ciencia jurídica y de las recientes formas y necesidades apreciadas en la vida social. (SJF. 5ª Época, Tomo CIV. Primera Sala., p. 984).

El textualismo es la escuela de interpretación que el ministro Antonin Scalia de los Estados Unidos promueve, ante la imposibilidad de descubrir la intención del legislador. El textualismo no implica la “exacta aplicación de la letra de la ley”, sino la continuación del texto de la ley en armonía donde el contexto social al cual la ley pretende responder.⁴⁰

Por lo que respecta a México, la interpretación judicial está atrapada en la aplicación letrista de la ley y si los principios generales del Derecho a que se refiere el artículo 14 constitucional, pueden escapar de la referencia expresa de un precepto legal.⁴¹ Por ello, la interpretación constitucional y de las leyes es un verdadero problema en México. Por un lado el intérprete auténtico, el legislador, ha declinado su facultad constitucional y la interpretación legislativa ha caído en desuso desde hace más de un siglo, cancelándose por lo tanto los pro-

⁴⁰ *A matter of interpretation. Federal courts and The Law.* Princeton University Press. 1997., p. 23.

⁴¹ Los principios generales del derecho son “Los principios consignados en algunas de nuestras leyes”, pues de otra manera sería un concepto “vago e impreciso” Quinta Época. T. XLIII., p. 858 y T. LV., p. 2641.

cedimientos de “duda de ley” que constituían canales de comunicación entre jueces y legisladores. Por otro lado, los jueces poseen una nominal facultad interpretativa anclada en el principio de respeto literal de la ley, cuya máxima expresión ha sido la jurisprudencia, obligatoria tan sólo para los jueces, y que ha reiterado en la mayoría de los casos el texto de los preceptos legales, sin mayor esfuerzo por dinamizar su significado.