

CARLA HUERTA OCHOA

Estudió Licenciatura en Derecho, en el Instituto Tecnológico Autónomo de México; Maestría en Derecho Constitucional, Derecho de la Comunidad Económica Europea y Ciencias Políticas, en el Centro de Estudios Constitucionales, en Madrid; Doctorado en Derecho Administrativo Especial, en la Universidad Autónoma de Madrid; Diplomado en Amparo, en la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la Universidad Iberoamericana; y Posdoctorado en Teoría del Derecho, en la Universidad de Kiel, Alemania. Se ha desempeñado como profesora de tiempo completo en el ITAM, impartiendo las cátedras de Derecho Constitucional y Teoría del Derecho; como profesora por asignatura en la Unidad de Posgrado de la UNAM, impartiendo la materia de Técnicas Jurisprudenciales, y como profesora invitada en el Instituto Universitario Europeo, Fiesole, Italia.

Ha laborado como asesora jurídica en derecho corporativo en Camil y Rojas, S. C.; actualmente es panelista para la resolución de conflictos de conformidad con el capítulo XX del Tratado de Libre Comercio, en materia de *antidumping*, así como asesora jurídica independiente.

Entre sus contribuciones publicadas se encuentran: “Algunas consideraciones sobre el Tribunal Federal Electoral”, *Memoria del Congreso Internacional sobre Derecho Electoral*, México, 1994; “NAFTA: recent constitutional amendments, sovereignty today, and the future of federalism in México”, *Constitutional Forum Constitutionnel*, Canadá, 1994, y “Sobre la democracia en el Poder Legislativo”, *Isonomía*, México, núm. 4, abril de 1996.

INTERPRETACIÓN Y REFORMA: ¿DIALÉCTICA O DILEMA?

Carla HUERTA OCHOA

“La Constitución no debe modificarse a menos que no pueda ser interpretada de otra manera”

(esa es su voluntad de permanencia).

Konrad HESSE,

Escritos de derecho constitucional.

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *¿Qué es la Constitución?* III. *La Constitución como norma jurídica.* IV. *El derecho como sistema jurídico.* V. *La interpretación de la Constitución.* VI. *Reforma de una Constitución.* VII. *El control de la constitucionalidad.*

I. INTRODUCCIÓN

Según Konrad Hesse: “la Constitución debe permanecer incompleta e inacabada por ser la vida que pretende normar vida histórica, y en tanto que tal, sometida a cambios históricos”.¹ Este carácter de marco abierto refleja la naturaleza dinámica y la vocación del derecho para adecuarse a la realidad que regula, que de otra forma se convertiría en un hermoso documento carente de valor por su ineficacia. Sin embargo, esta indeterminación intencional no es ni puede ser permanente. La propia Constitución determina la forma en que ésta puede ser superada señalando cuáles son los órganos, los procedimientos y los contenidos mediante los cuales se va a completar la tarea de la Constitución, principalmente porque establece límites a la actuación de dichos órganos: al legislador, al juez y a la Administración Pública.

1 Hesse, Konrad, “Concepto y cualidad de la Constitución”, *Escritos de derecho constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1983, p. 19.

La fuerza normativa² de la Constitución radica en su pretensión de vigencia, de adaptación a las circunstancias. La dinamicidad de la Constitución es característica de su fuerza normativa y estabilidad, sin embargo, es condición de su eficacia que sea modificada en la menor medida posible. Dicha fuerza normativa significa que si la Constitución pretende ser la norma fundante de un ordenamiento jurídico debe contemplar la posibilidad y los procedimientos para su modificación, porque una Constitución estática está condenada a desaparecer, como debieran desaparecer las normas que pierden su eficacia.

Por otra parte, sobre el texto de la Constitución debe existir claridad y certeza. Esto parece indicarnos una dualidad contradictoria, una tensión entre cambio y permanencia, y las herramientas que la Constitución nos otorga para resolver el dilema son los procesos de reforma y de interpretación. Nuestro objetivo es encontrar un punto de equilibrio entre ambas para no vulnerar la naturaleza de la Constitución, su voluntad de permanencia ni tampoco forzar el significado de sus normas.

Hablar de interpretación no significa establecer cotos de poder ni tomar partido por o en contra del legislador o del juez, sino más bien representa la intención de reevaluar la etapa más importante en la aplicación del derecho. La interpretación no es una actividad exclusiva de los órganos del Poder Judicial, sino que también se realiza a través del procedimiento legislativo al elaborar las normas, y la Administración Pública al aplicarlas. El legislador es el primer intérprete, es por ello que su labor creadora es doblemente relevante, ya que no solamente actualiza los contenidos de la Constitución, sino que también de la calidad de su trabajo depende la necesidad de la interpretación por parte del juez. La interpretación auténtica, siguiendo la terminología de Kelsen,³ es la que realizan los órganos que conforme a derecho están facultados para interpretar y cuya interpretación es obligatoria. La interpretación consiste en la determinación del sentido de la norma a aplicar, que en última instancia no es sino creación normativa, aun cuando se trate de una norma individualizada.

La Constitución es un elemento determinante del sistema jurídico, es el sistema de significaciones jurídicas del cual se derivan los significados de las demás conductas jurídicas por ser ésta la ley suprema, esto quiere

2 Hesse, *op. cit.*, p. 27.

3 Sobre esta diferenciación, véanse Kelsen, Hans, *Teoría pura del derecho*, México, UNAM, 1986; Aarnio, Aulis, *Lo racional como razonable*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1991, y Hart, H.L.A., *El concepto de derecho*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1992.

decir que en virtud de su posición dentro de un esquema de organización jerárquico, predomina sobre el resto del ordenamiento y, por lo mismo, se configura como su elemento fundamental. Es el marco interpretativo de referencia. La interpretación como resultado es la determinación del marco jurídico y el conocimiento de las posibilidades que el mismo confiere.

Es por ello que en el proceso de interpretación de la norma constitucional se debe tener en cuenta el carácter estructural y jerárquico del orden jurídico, así como la relación de las normas que lo componen con los órganos de creación-aplicación de normas jurídicas.

En este momento no es nuestra intención resolver el problema de la naturaleza o la metodología adecuada para la correcta interpretación, sino confrontarla como herramienta jurídica frente al procedimiento de reforma constitucional con el objeto de preservar la fuerza normativa de la Constitución y recordar cuál es la esencia del derecho, para revalorar la concepción actual del mismo como instrumento, y para traducirlo en herramienta de apoyo para la conformación social.

Partiendo de la concepción de la interpretación como la actividad del órgano jurisdiccional competente para interpretar e integrar la Constitución con fuerza obligatoria, los pasos a seguir son los siguientes: saber qué es la Constitución, cuál es su posición y fuerza dentro del ordenamiento jurídico, cuál es el sentido y límites de la interpretación y de la reforma, y por último confrontarlos mediante un ejemplo.

II. ¿QUÉ ES LA CONSTITUCIÓN?

Existen infinidad de definiciones de Constitución, cada una de las cuales tiende hacia un criterio dominante y sirve para cumplir una función determinada, sin embargo, no es la intención del presente ensayo dar una definición de Constitución, sino mediante la explicación de dicho concepto, lograr una mejor comprensión del mismo y lograr cambiar la concepción que actualmente se tiene de ella.

El concepto de Constitución en Kelsen podría configurarse como nuestro punto de partida, dado que deriva del hecho de que el orden jurídico es un sistema escalonado en el que la norma superior establece los contenidos y procedimientos de creación de las normas inferiores. La Constitución es la última norma positiva del sistema porque establece los procesos y órganos de creación de las normas inferiores y los contenidos

prohibidos, permitidos o potestativos de las normas inferiores, el concepto de validez formal y material como parámetro único es la Constitución. A partir de esta concepción podemos establecer el primer parámetro de análisis de las normas: su validez.

Kelsen no calificó a la Constitución con base en sus contenidos, sino de acuerdo con su jerarquía y función. “La Constitución es un deber ser”, es decir, la Constitución es norma. En sentido material, su función es designar los órganos encargados de la creación de normas generales y determinar el procedimiento. La norma fundamental es la regla según la cual son creadas las normas jurídicas, de ella deriva el principio mismo de su creación, es norma fundamental de la que desciende por grados el resto del ordenamiento jurídico.

III. LA CONSTITUCIÓN COMO NORMA JURÍDICA

El tránsito de una concepción política de la Constitución hacia un concepto normativo deriva de diversas consideraciones en cuanto a la forma y la estructura interna de la Constitución como norma jurídica.

Hablar de Constitución en sentido jurídico significa asumir que la función legislativa, de la misma forma que la jurisprudencia, como función creadora de normas, queda sujeta a las normas constitucionales que se configuran como su fundamento y límite de su validez. Por lo tanto, la Constitución se identifica más bien por su relación con la legislación, como creación normativa.

Estamos asumiendo la existencia de una determinada estructura del ordenamiento, donde la validez de toda norma tanto en sentido formal como material depende de la Constitución, y ello invoca en cierta forma considerarlo como presupuesto de la concepción de la Constitución como norma suprema. Podríamos decir que la jerarquía es definitoria de la Constitución, es decir, la posición que la norma constitucional ocupa en el ordenamiento, no su contenido; por lo tanto, los destinatarios de dichas normas son el legislador y los órganos que la aplican.

Considerar a la Constitución como norma, implica principalmente reconocer que produce efectos jurídicos, y que por lo mismo es necesario determinar su posición en el ordenamiento jurídico, que no puede ser otra que fungir como la norma suprema del ordenamiento de la cual derivan cadenas de validez de producción normativa.

1. *La Constitución como norma suprema*

Para poder asumir que la Constitución es la norma suprema del ordenamiento jurídico mexicano, debemos hacer referencia al artículo 133 que 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.

El significado de este precepto no es evidente, por lo que el mismo requiere de interpretación, puesto que al decir “ley suprema de toda la Unión” podrá parecer que Constitución, leyes y tratados tienen el mismo rango. Sin embargo, al ser la Constitución la norma reguladora de los procesos de creación tanto de leyes, como de tratados internacionales, se establece automáticamente la superioridad de la misma. Por lo tanto, podemos hablar de un ordenamiento jurídico jerarquizado donde la norma que se encuentra en la cúspide es la Constitución. Y dado que la Constitución es la única norma que deriva del Poder Constituyente y que no existe otra norma que establezca su proceso de creación, ésta es la norma suprema del ordenamiento jurídico.

Por consiguiente, de la relación jerárquica establecida obtenemos también la relación de validez de las normas del ordenamiento, es decir, si la relación de validez de las normas de un acto depende de su conformación a la Constitución, dado que ésta es la norma superior, ningún acto normativo inferior a ella puede modificarla. En ello radica su suprallegalidad, por lo mismo, debemos concluir que la jurisprudencia como resultado es un acto del mismo rango que la norma interpretada, en ese sentido, la Suprema Corte al interpretar a la Constitución y determinar el significado de una norma constitucional, se configura como “constituyente permanente”.

Su supremacía significa por otra parte, que todo acto contrario a la Constitución debe ser anulado a través de los medios de control de la constitucionalidad que la misma establece y por el órgano competente. Pero si aceptamos que la jurisprudencia constitucional tiene el mismo rango que la norma que interpreta, ésta no puede ser declarada inconstitucional, por eso es que el juez debe cuidar la congruencia de la misma con la Constitución.

2. *De la supremacía y supralejaldad de la Constitución*

La supremacía formal se refiere a la forma de elaboración de la misma Constitución, entendida sobre todo como el establecimiento de procesos de revisión de la norma constitucional. Esto produce una distinción entre norma fundamental y ley ordinaria y, por lo mismo, podríamos decir que la forma de la norma determina su naturaleza constitucional. Así podríamos agregar que la supremacía formal se convierte en un refuerzo de la supremacía material, y que todo lo que está en la Constitución es supremo, pero no solamente eso, sino que es igualmente supremo, o sea, que todas las normas de la Constitución deben tener necesariamente el mismo rango y eficacia, siempre y cuando la propia Constitución no haga distinción alguna.

Al hablar de que la Constitución es la norma suprema de un ordenamiento jurídico, no solamente nos referimos a su posición en el mismo, sino también y sobre todo a su eficacia y su fuerza derogatoria.

Pero también podemos hablar de eficacia de la Constitución en cuanto a su operatividad, y dado que el presupuesto de partida es que la Constitución tiene verdadero carácter de norma jurídica, podemos decir que tiene eficacia directa, principalmente respecto de los órganos que deben aplicar el ordenamiento, fundamentalmente el Poder Judicial cuando aplica o interpreta directamente las normas constitucionales. O bien, podría pensarse que la Constitución tiene una eficacia indirecta, en el sentido de que constituye un mandato al legislador y afecta a los demás órganos en la medida en que las leyes se adecuan a ella. Esta segunda opción en realidad manifiesta que el control de la constitucionalidad sólo es posible por medio de la ley. Establecer esta posibilidad de optar entre dos tipos de eficacia no afecta la normatividad de la Constitución, sino su operatividad y la adecuación del ordenamiento a ella, así como los medios de control de la constitucionalidad.

Debemos recordar que la eficacia directa de la Constitución sólo es posible si no partimos de un concepto material de Constitución, entendida como norma cuyo objeto es regular la creación de normas, sino que debemos partir de su posición jerárquica como norma superior, si tiene que y ha de aplicarse también a las relaciones jurídicas según el principio de jerarquía normativa, porque debemos entender que la superioridad significa que la Constitución no es un mandato al legislador, sino una norma a aplicar.

Aceptar que la Constitución tiene eficacia directa significa que los jueces y los que aplican el derecho deben tomar la Constitución como premisa de su decisión (a esto se refiere la segunda parte del primer párrafo del artículo 133 constitucional), lo cual implica la necesidad de analizar la conformidad de la ley a la Constitución, aplicar la Constitución para la determinación de situaciones jurídicas, e interpretar el ordenamiento conforme a la Constitución. Todo ello no puede entenderse sino como la posibilidad de controlar de la constitucionalidad, mediante una remisión a los artículos 103 y 107, y 105 de la Constitución. Pero esta no es la única consecuencia, dado que si la Constitución tiene eficacia directa además de ser norma sobre normas, será norma aplicable, y además de ser fuente de producción normativa, es también fuente del derecho.

En sentido estricto, quiere decir que la Constitución atribuye derechos por sí misma, sin necesidad de que intervenga el legislador, es decir, que los derechos constitucionales son inmediatamente operativos, aun sin desarrollo legislativo.

La supralegalidad consiste en la subordinación y aplicación del orden jurídico. Es la cualidad que le presta a una norma su procedencia de una fuente de producción y modificación jerárquicamente superior a la ley. La supralegalidad se configura así en la garantía jurídica de la supremacía jurídica; toda Constitución debe pretender transformar la supremacía en supralegalidad; la legitimidad o pretensión de legitimidad de la supremacía sólo puede operar a través de la supralegalidad. Ahora bien, la única forma en que podemos garantizar la supralegalidad es mediante el establecimiento de un procedimiento especial de revisión de la Constitución; pero esto no quiere decir que la rigidez sea una condición de la supralegalidad. Solamente debemos recordar que en la medida en que exista un procedimiento especial para revisar y reformar la Constitución, podemos ejercer un mejor control de las modificaciones a la misma y asimismo preservar su fuerza normativa.

IV. EL DERECHO COMO SISTEMA JURÍDICO

La concepción del derecho como conjunto de normas es insuficiente para determinar y establecer relaciones entre las normas que la conforman, por lo mismo, el proceso de interpretación tiene como presupuesto la concepción del derecho como sistema jurídico. Esto significa que sus elementos componentes se interrelacionan para formar una unidad, es de-

cir, las normas jurídicas no pueden comprenderse aisladamente, sino solamente en relación con las demás normas. De ello se derivan ciertas propiedades formales del sistema, tales como: la completitud, la coherencia, la consistencia y la independencia.

El análisis de las propiedades formales del ordenamiento jurídico es abordado por muchos autores, Eugenio Bulygin⁴ hace una buena síntesis de dichas ideas en relación con la actividad del legislador, pero en este caso nos estamos aproximado a ellas más bien desde la perspectiva del intérprete constitucional, ya que las propiedades que anteriormente mencionábamos no se configuran como una obligación jurídica para el legislador, pero sí constituyen un deber racional para el intérprete.

La completitud consiste a pesar de Kelsen, más que en una propiedad real del ordenamiento jurídico, en un ideal racional. Como tal, es la pretensión de que todos los casos posibles estén previstos en el ordenamiento jurídico y para cada uno de ellos exista una solución, es decir, que toda conducta sea una conducta jurídica y que para cada acto antijurídico se encuentre prevista una sanción. Dicha idea evoca la norma de clausura: “lo que no está jurídicamente prohibido, está jurídicamente permitido”. La realidad jurídica es otra, las lagunas constituyen no solamente una realidad, sino el problema más grave que debe enfrentar el juez. Resolver mediante la integración del derecho y simultáneamente cumplir con su deber de fundar en derecho su resolución.⁵ En este caso la labor creadora del juez se enfrenta evidentemente a un dilema.

La redundancia es consecuencia de la falta de independencia del derecho, es decir de la existencia de normas que prevén las mismas soluciones para los mismos casos. Esto no constituye un problema tan grave, dado que no se producen contradicciones; sin embargo, el legislador mediante un sistema de control del universo de normas vigentes podría impedir este problema, evitando que las normas se dupliquen o tripliquen en el ordenamiento jurídico, pero un control sobre un universo de normas tan extenso constituye en sí mismo un ideal.

La coherencia del sistema es probablemente la propiedad más importante, dado que debe permitir la relación de las normas de manera lógica

4 Bulygin, Eugenio, “Teoría y técnica de legislación”, *Análisis lógico y derecho*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1991, pp. 409 y ss.

5 Sobre el problema de las lagunas y la decisión judicial, véase Alchourrón, Carlos y Eugenio Bulygin, *Introducción a la metodología de las ciencias jurídicas y sociales*, Buenos Aires, Editorial Astrea, 1971, pp. 201 y ss.

y congruente, carece de ella cuando se prevén soluciones diversas e incompatibles para uno o varios casos. La coherencia es una propiedad formal en sentido positivo, por el contrario la consistencia se define como una propiedad negativa, como la ausencia de contradicciones, cuya presencia de cierta forma no nos permite negar que representa una incoherencia en el sistema, sin embargo, estamos ante dos características diferentes y los problemas que se deriven de ellos deben enfrentarse de distinta manera. Las contradicciones son los problemas que representan un mayor grado de dificultad para su resolución. El juez no solamente interpreta, sino que finalmente deberá descartar una de las normas, la solución será la nulidad de una de las normas cuando se trate de un problema formal, es decir, en la elaboración o derogación de la norma, problemas que Bulygin denomina dinámicos. En el caso de problemas materiales, el procedimiento de resolución se complica, pero la solución no siempre será la nulidad, sino que puede tratarse de la inaplicación de una de las normas. Para Alexy,⁶ el problema requiere de hacer una distinción inicial entre las normas en conflicto, si se trata de “reglas” la solución sería la derogación de una de ellas; sin embargo, en el caso de una colisión de “principios”, esto implicaría la ponderación de los mismos para concluir con la inaplicación de uno de ellos en un grado determinado.

Estas propiedades formales del derecho deben ser preservadas por el juez al realizar la interpretación de una norma, la cual debe mantener la coherencia con el resto del sistema jurídico, no debe producir contradicciones ni redundancias y debe procurar integrar racional y congruentemente el ordenamiento jurídico. La relación interpretación-reforma se encuentra estrechamente vinculada a las propiedades formales del sistema jurídico debido a la naturaleza dinámica del derecho. Principalmente porque la reforma constituye el proceso formal de adecuación de la norma o de integración del derecho en los casos de lagunas; la interpretación en cambio representa el camino paralelo para la integración material, de modificación del ordenamiento jurídico, sin alteración de la norma interpretada.

V. LA INTERPRETACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN

El término interpretación por sí mismo constituye un primer reto para su comprensión debido a su ambigüedad. Como concepto puede referirse

6 Alexy, Robert, *Teoría de la argumentación jurídica*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1989.

tanto a la actividad como al resultado de la misma. Según Robert Alexy como actividad su objetivo es la interpretación “correcta”, y como resultado “pretende ser el correcto” (*Anspruch auf Richtigkeit*)⁷ y ésta se fundamenta en la medida que existan razones de apoyo de la elección de una de las alternativas de interpretación, las cuales no son otra cosa sino argumentos. Desde su perspectiva, la interpretación no es otra cosa sino argumentación, ya que la fundamentación es un proceso que se da mediante dos etapas: 1. La tarea psíquica de descubrimiento del significado de la norma, y 2. La tarea argumentativa de justificación.

De la misma manera, para Kelsen,⁸ interpretar es un acto de conocimiento y de voluntad, el acto de voluntad radica en la posibilidad de que el órgano elija entre las opciones que la interpretación le proporciona y produce norma jurídica. La determinación del significado de una norma implica un proceso de conocimiento que realiza el órgano previamente a la aplicación; la elección de cualquiera de las alternativas posibles que constituirá el contenido de la norma es el acto de voluntad.

Además, como la norma superior no puede determinar en todos los sentidos el acto mediante el cual se la aplica, siempre permanecerá un mayor o menor espacio de juego para la libre discrecionalidad, el carácter de marco abierto debe llenarse mediante ese acto. El órgano aplicador interpreta esas normas para establecer el sentido de la norma que aplicará, el órgano competente para la aplicación de normas siempre tendrá un mayor o menor grado de discrecionalidad para determinar el contenido de la norma inferior. Dicho margen de discrecionalidad no es controlable, a menos que el juez explicita sus razones y las haga públicas al hacer la interpretación.

Debemos recordar que el derecho no es tan sólo el texto normativo, sino también la interpretación que el juez hace del mismo. La interpretación no se reduce a la determinación del marco jurídico aplicable, por lo tanto es el propio derecho el que debe desarrollar el método que complete el marco establecido, si no de manera exhaustiva, al menos de manera limitativa, señalando los límites a la actividad del intérprete, como lo hace el artículo 14 constitucional, por ejemplo.

7 Alexy, Robert, “Die juristische Interpretation”, *Recht, Vernunft und Diskurs*, Suhrkamp, 1995, p. 77.

8 Según Kelsen, “la interpretación cognoscitiva del derecho aplicable se enlaza con un acto de voluntad en el cual el órgano de aplicación de derecho efectúa una elección entre las diversas posibilidades que la interpretación cognoscitiva muestra”. *Teoría pura del derecho*, p. 354.

Dicha limitación es una necesidad (dado que es una propiedad de las normas jurídicas) no solamente de la Constitución; es necesario establecer marcos abiertos a la interpretación, principalmente por su generalidad. La Constitución, por su situación en el sistema, es la norma cuyos contenidos ofrecen la mayor indeterminación. Pero existen dos tipos de indeterminación: la intencional derivada de la generalidad de las normas, y la no intencionada que es una consecuencia no buscada de la forma de ser de la norma jurídica, que puede resultar de una pobre formulación lingüística o de problemas de consistencia en el sistema jurídico, es decir, de la colisión de dos normas con pretensión simultánea de validez que se contradicen total o parcialmente.

Un presupuesto de la interpretación es que los supuestos constitucionales no pueden ser interpretados de manera aislada, sino relacionándolos con los demás supuestos de la Constitución, por lo tanto, deben ser interpretados de manera sistemática. Principalmente porque la Constitución es una unidad⁹ donde todos los preceptos que la integran tienen el mismo rango y fuerza, dado que la propia Constitución no hace distinción alguna.¹⁰ De esta misma forma debemos entender al ordenamiento jurídico mexicano como un *complejo normativo* formando una estructura o unidad normativa donde se establecen medidas coercitivas como sanciones.¹¹

La jurisprudencia es la herramienta concedida a los jueces para integrar el ordenamiento jurídico y transformarlo de manera obligatoria. El término jurisprudencia es ambiguo, por ello en este caso nos referiremos a la jurisprudencia única y exclusivamente como interpretación. Materialmente hablando podemos decir que la jurisprudencia, en el sentido de interpretación obligatoria para los órganos aplicadores de la norma, no es otra cosa sino argumentación, como sostiene Alexy. Formalmente, sin embargo, y dado que constituye el significado de una norma, es la norma misma establecida mediante el procedimiento previsto en la ley, y por lo tanto se integra a ella como parte de la misma. En otras palabras, la juris-

9 Sobre el concepto de Constitución como unidad normativa véase Schmill, Ulises, "El juicio de amparo, control de constitucionalidad", *Las nuevas bases constitucionales y legales del sistema judicial mexicano*, México, Porrúa, 1988; también Hesse, Konrad, *Escritos de derecho constitucional*, p. 16.

10 Asumimos que la distinción elaborada por Carl Schmitt, en el sentido de diferenciar Constitución de leyes fundamentales, identificando a la primera con las decisiones políticas fundamentales, ha sido totalmente superado por la doctrina. *Teoría de la Constitución*, México, Editora Nacional, 1981, pp. 119 y ss.

11 Véase Kelsen, Hans, *Law as a Specific Social Technique*, University of Chicago Law Review, vol. 9, p. 87.

prudencia adquiere el rango y la eficacia de la misma norma interpretada por el órgano competente. El órgano que realiza la interpretación adquiere un carácter de legislador, porque está creando la norma.

Según la teoría moderna, el derecho se puede contemplar como un lenguaje y éste se manifiesta mediante dichas expresiones lingüísticas, por lo cual la interpretación se configura como un caso especial de la interpretación en sentido amplio, es decir, como la comprensión del significado de dichas expresiones. El núcleo del problema de la interpretación radica en el hecho de que el lenguaje no siempre es claro y los términos utilizados generalmente son vagos o ambiguos, por lo cual la interpretación en sentido estricto es una necesidad cuando las expresiones permiten varios significados, y además no se está seguro de cuál de ellos es el correcto. En pocas palabras, la interpretación de la norma comienza con una duda y debe de concluir con la elección de una de las posibles alternativas, en ello consiste el proceso interpretativo. El camino es largo y oscuro. Las teorías de la argumentación no resuelven el problema, pero sugieren métodos; sin embargo, el juez al interpretar se enfrenta ante una labor de gran responsabilidad, con poca orientación y en muchos casos sin que el ordenamiento jurídico prevea la regulación mínima indispensable.

En cuanto a los métodos de interpretación, como anteriormente mencionábamos, es difícil determinar un método ideal que señale sin equívoco el sentido correcto de la norma en conexión con el ordenamiento jurídico. Los métodos de la jurisprudencia tradicional llevan tan sólo a un resultado posible, pero no a un único resultado correcto, por ejemplo, los métodos del argumento a contrario o de la analogía carecen de valor, puesto que conducen a resultados contrapuestos, y no sabemos cuando debes recurrir a uno u otro. Por lo tanto, el juez debe pretender la mejor respuesta posible, la más correcta, dado que el propio procedimiento interpretativo nos enseña que existe más de una posibilidad.¹²

Relevante es en todo caso determinar los alcances o límites de la interpretación, es decir, debemos saber hasta dónde llega la labor creadora del juez. Mediante la interpretación es posible eliminar problemas de vaguedad de una norma estableciendo claramente mediante jurisprudencia cuál es el alcance de una determinada facultad o derecho. La interpre-

12 Sobre la tesis de la única respuesta correcta, véase Aarnio, Aulis, “La tesis de la única respuesta correcta y el principio regulativo del razonamiento jurídico”, *Doxa*, núm. 8, 1990, pp. 23-38.
DR © 1997. Senado de la República. LVI Legislatura
Comisión Plural Organizadora del LXXX Aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

tación tiene la virtud de transformar a la norma, de cambiar su significado sin reformar su enunciación.

Para la doctrina alemana, la mutación¹³ consiste en alterar el sentido del precepto constitucional (de la norma) sin modificar el enunciado lingüístico (la disposición). Conservando el mismo texto, la norma recibe otra significación. El fundamento de la mutación es la necesidad política de realización y evolución del Estado, la incorporación de la realidad; es una forma de racionalizar, estabilizar y limitar el poder que asume la Constitución. Es un cambio en el interior de la norma constitucional. Pero la posibilidad de mutación no es ilimitada, encuentra su límite en la normatividad de la Constitución. El problema es que se trata de un límite genérico y difícil de precisar, el texto de la Constitución es límite de una mutación porque debe mantenerse la relación entre derecho y realidad constitucional y permitir las funciones de la Constitución, dificultades que nos conducen a la reforma constitucional, que confiere mayor claridad a la norma constitucional y fortalece su fuerza normativa.

La mutación permite la variación del significado de la norma por el órgano competente, la Suprema Corte de Justicia por ser la única facultada para interpretar directamente la Constitución mediante la jurisprudencia, para los órganos obligados a acatarla. El problema de la mutación radica en la determinación que el ordenamiento jurídico haga de la obligatoriedad de la jurisprudencia y la interpretación que pudiera hacerse en cuanto a los órganos obligados por las mismas.

VI. REFORMA DE UNA CONSTITUCIÓN

Las constituciones rígidas requieren de un procedimiento especial para ser reformadas, las flexibles en cambio pueden modificarse de acuerdo al procedimiento legislativo ordinario, en todo caso, ninguna de las opciones afecta su suprallegalidad ni su supremacía, como mencionábamos anteriormente.

Una de las consecuencias de la suprallegalidad es que la Constitución rígida no puede ser modificada por una ley ordinaria, en el entendido de que para que podamos hablar de suprallegalidad, debemos presuponer la existencia de diferentes fuentes de producción para la Constitución y la ley, órganos distintos: poder constituyente frente a poder constituido.

13 Véase Hesse, *op. cit.*, p. 25.

Una vez aprobada la Constitución desaparece el poder constituyente dejando prevista la forma en que se integra, cuando sea necesario, un órgano complejo que llamaremos órgano reformador, el cual tendrá facultad para modificar la Constitución. Para poder llevar a cabo una reforma de nuestra Constitución, se requiere la aprobación de ambas Cámaras del Congreso de la Unión y de la mayoría de las legislaturas de los estados. Por lo tanto, existen límites orgánicos o procedimentales previstos en el artículo 135, que establecen una serie de procedimientos (aprobación, votación, etcétera). En un momento dado, una reforma constitucional podría ser declarada inconstitucional por vicios procedimentales.

El problema de la determinación de si el “poder revisor” o “constituyente permanente” tiene o no límites materiales para reformarla, es una cuestión difícil de determinar. Si aceptamos como Schmitt que existen decisiones políticas fundamentales no habría límites al poder de reforma, porque en todo caso tendríamos que sustituir la Constitución por otra. Más bien existirían determinados preceptos que por ser considerados como decisiones políticas fundamentales no podrían ser modificados. Sin embargo, existen casos en que las constituciones establecen límites materiales expresos. De modo que en principio no existen límites sustantivos para la reforma de la Constitución a menos que la misma lo prevea, sólo hay límites orgánicos o procedimentales.

Debemos partir de la consideración que todos los preceptos constitucionales tienen igual jerarquía y deben ser interpretados conjunta y armónicamente, esto significa que no puede compararse la constitucionalidad de los preceptos constitucionales entre sí. La forma de interpretar los preceptos constitucionales es sistemáticamente, de modo que en determinados casos, unos pueden configurarse como excepciones a los más generales. En sí no podemos hablar de una colisión de normas constitucionales en abstracto, éste solamente se da en relación a un caso particular, en cuyo caso se debe realizar una ponderación de los principios en conflictos o determinar la inaplicabilidad de alguna de las reglas en el caso de contradicción de reglas.¹⁴

Pero realmente no estamos abordando el tema desde la perspectiva de una contradicción normativa, sino que simplemente pretendemos hacer conciencia sobre la necesidad de hacer una valoración sobre la oportuni-

14 Sobre la distinción entre principios y reglas, véase Dworkin, Ronald, *Los derechos en serio*, Editorial Ariel, 1993; y para la resolución de conflictos normativos, véase Alexy, *Teoría de la argumentación jurídica*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1989.

dad de una reforma constitucional, cuando se podría hacer una interpretación que evitara modificar el texto constitucional. Por eso debe quedar claro, que de acuerdo con nuestra Constitución, la reforma no tiene límites materiales, la interpretación sí. Otra diferencia relevante es el alcance de sus efectos, la obligatoriedad de la reforma constitucional es absoluta, deriva de su eficacia directa, mientras que la de la jurisprudencia deriva de la propia determinación que la ley haya hecho (artículo 94 constitucional).

Por último, la doctrina distingue entre una reforma y una adición, reformar consiste en introducir o suprimir una expresión o enunciado que altera el significado de un precepto constitucional; adicionar consiste en introducir un enunciado que no altere su significado. Reforma implica una modificación del texto de las leyes constitucionales vigentes (suprimir o agregar). Interpretar no es adicionar, es atribuir significado cuando la expresión lingüística que formula la norma no es clara, cuando el sentido de la misma no es evidente, por lo mismo se puede hablar de una reforma. En última instancia toda adición implica una reforma, sin embargo, mediante la adición se agrega algo que no se encontraba previamente en el texto, por el contrario, mediante la interpretación se puede modificar el significado de la norma, complementándola, pero no se le puede agregar algo que no dice, en otras palabras el límite a la interpretación es el propio texto de la norma, para adicionarlo es preciso seguir el procedimiento de reforma constitucional previsto en el artículo 135.

VII. EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD

La Constitución no actúa en el ordenamiento solamente a través de la ley y el control de la constitucionalidad, puesto que eficacia directa significa que la Constitución se aplica junto a la ley e incluso frente a ella.

Históricamente no podemos pensar en un control de la constitucionalidad sino hasta que surge el concepto de Constitución como norma fundamental, esto significa en primera instancia un abandono de la concepción tradicional de la Constitución como concepto político que deriva principalmente de la ideología de la Revolución francesa de 1789, asimila a la Constitución con cierta forma de organización política, que garantice la libertad individual frente a la actividad de los gobernantes, limitándolos.

Las primeras interpretaciones de la Constitución eran por lo tanto políticas, de tal forma que la Constitución en sentido material no puede concebirse ni estudiarse sin tomar en cuenta los aspectos sociológicos,

antropológicos, morales, valorativos, etcétera que subyacen en ella; por lo que su método de estudio debería tomarlos en consideración.

El cambio de concepción se produce en Europa con la creación de los tribunales constitucionales austriaco y checo a principios de siglo (1920) y cuyo fundamento es la teoría de las nulidades de Kelsen. Tribunales constitucionales con competencia para controlar la constitucionalidad de la ley con efectos anulatorios. Se trata de la primera forma de control jurisdiccional en Europa. La tensión entre Constitución material y formal determina la forma de estudiar e interpretar la Constitución.

En México, el artículo 105 constitucional pudo haber sido considerado como una posibilidad para lograr la anulación de normas inconstitucionales, aun cuando dicho supuesto solamente se refiere a la resolución de conflictos entre poderes, obteniendo una declaración de nulidad con efectos generales. Dicho supuesto podría ampliarse o bien establecerse algún recurso o cuestión de inconstitucionalidad, similares a los que establecen las constituciones española o alemana por ejemplo. Sin embargo, la interpretación del artículo 105 constitucional es demasiado compleja, pero del texto anterior podrían haberse derivado algunas de dichas posibilidades mediante jurisprudencia y hacerlas efectivas aun sin desarrollo legislativo debido a su eficacia directa.

Artículo 105. Corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Estados; entre uno o más Estados y el Distrito Federal; entre los poderes de un mismo Estado y entre órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados, así como de aquellos en que la Federación sea parte en los casos que establezca la ley.

El hecho de establecer en un artículo distinto a los artículos 103 y 107 constitucionales que regulan el Amparo, el control de la constitucionalidad de los “actos” de las entidades federativas y la Federación, es porque los efectos de la resolución serían diferentes, es decir, generales, lo mismo el procedimiento.

La partícula “sólo” se refiere a que es competencia exclusiva de la Suprema Corte conocer en juicio constitucional y a petición de parte, los conflictos mencionados, no se trata de una enunciación limitativa de las facultades de la Corte, por que una interpretación en ese sentido, atentaría

contra la unidad de la Constitución, sino que excluye del conocimiento de dichas controversias y conflictos a otros tribunales.

Al referirse a controversias “sobre la constitucionalidad de sus actos” no lo limita a un tipo determinado de actos, por el contrario, lo deja abierto a todo tipo de actos sean legislativos, administrativos o jurisdiccionales, salvo por las excepciones para las cuales la propia Constitución prevé un procedimiento especial. Como serían los casos de los problemas por límites geográficos, previstos en el artículo 73, fracción IV, de la Constitución, cuando no tengan carácter contencioso; o problemas políticos derivados de la desaparición de poderes en un Estado a que se refiere el artículo 76, fracción V.

La función de control de la constitucionalidad es una función del orden total o constitucional según la tesis de Schmill.¹⁵ Al aplicar directamente normas constitucionales para resolver conflictos sobre la constitucionalidad de actos de conformidad con el artículo 105, los tribunales federales no se encontrarán subordinados a las normas de los órdenes locales ni del orden federal, sino directamente a la Constitución. Por lo tanto, la Suprema Corte no actúa normalmente dentro de su función federal, sino constitucional.

La adición hecha al artículo 105, el 25 de octubre de 1967 “en los casos que establezca la ley”, contiene un mandato al legislador que no era indispensable, dado que el legislador aun sin ella puede reglamentar dicho precepto, solamente genera responsabilidad en el caso de que el Congreso no expidiera la ley reglamentaria correspondiente, sin embargo, el tiempo que habría que esperar y el procedimiento a seguirse en dicho caso serían determinados por jurisprudencia de la Corte, dado que la Constitución no lo prevé. Por otra parte, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en el artículo 11, fracciones I, II y IV (las dos primeras se refieren a las controversias constitucionales), regulaba los casos en que procede el juicio de constitucionalidad. Mediante la interpretación que hizo el legislador, se suple la deficiencia sobre las controversias constitucionales a que se refiere el artículo 105 constitucional, señalando que será el Pleno de la Suprema Corte en única instancia quien conocerá de los casos previstos.

La reforma al artículo 105 traslada la regulación de dichas controversias de la Ley a la Constitución, agregando la excepción en materia elec-

toral, adicionando la mención expresa a los municipios y señalando que las resoluciones, cuando versen sobre disposiciones generales, tendrán efectos generales cuando hubiesen sido aprobadas por una mayoría de ocho votos. El cambio de fuente no tiene mayor efecto que limitar al legislador y la facultad de la propia Corte para interpretar dicho precepto, las adiciones hechas pudieron haberse previsto en la ley o adicionarse mediante jurisprudencia.

Las acciones de inconstitucionalidad constituyen efectivamente una novedad que no podría haberse deducido mediante interpretación del texto anterior del artículo 105, y constituyen un sistema de control de la constitucionalidad *a posteriori* de una parte de los órganos que participaron en la elaboración de la norma (incisos a, b, d y e de la fracción II), los cuales debieron haber realizado una labor de control de la constitucionalidad *a priori*, durante el procedimiento de expedición de la norma. También está legitimado el procurador general que en este caso no solamente actúa como defensor de los derechos de los particulares, sino principalmente como garante del orden constitucional.

Del mismo modo que la fracción II, la fracción III del artículo 105 constituye una adición al texto constitucional que no se podía haber obtenido por medio de interpretación, dado que no tiene relación alguna con el texto que anteriormente constituía dicho artículo. En este caso, así como en el de la fracción II, la reforma constitucional era necesaria para atribuir dichas competencias a la Suprema Corte.

Por lo tanto, y por lo anteriormente expuesto, podemos concluir que ni la reforma de 1967 ni la del 31 de diciembre de 1994, por lo que se refiere a la fracción I, eran necesarias; no así la reforma del 25 de octubre de 1993, la reforma de 1994, relativa a las fracciones II y III del artículo 105, y la reforma del pasado 22 de agosto de 1996, que se configuran como la razón para reformar el texto que actualmente configura la fracción primera para preservar la coherencia y unidad de la Constitución e impedir la existencia de lagunas o posibles contradicciones, pero principalmente para dar claridad y certeza al texto constitucional y así preservar la seguridad jurídica. En pocas palabras, la magnitud de las adiciones hechas en 1993, 1994 y 1996 justifican plenamente la reforma constitucional, sin embargo, como esperamos haber podido demostrar, el sentido del artículo 105 era el de un control de la constitucionalidad, incluso de actos legislativos, con efectos generales.

Por último, cabe recordar que la interpretación y la reforma son herramientas constitucionales de la dinámica propia del derecho, conocerlas implica saber valorar hasta qué punto se puede impedir una reforma constitucional, y también reconocer cuándo ésta es necesaria, por lo tanto, la Constitución solamente debe reformarse, cuando no pueda ser interpretada de otra manera.