

CAPÍTULO TERCERO LOS SECTORES DE LA INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL

I. La división de poderes y la interpretación constitucional	81
II. La interpretación legislativa	85
1. La concepción tradicional	85
2. La interpretación legislativa de carácter implícito	86
3. La interpretación legislativa constitucional auténtica	92
III. La interpretación administrativa	95
1. Los actos de gobierno y los actos administrativos	95
2. La interpretación del órgano Ejecutivo como poder administrativo, el principio de legalidad	96
3. La interpretación del órgano Ejecutivo como poder político	99
IV. La interpretación judicial	101
1. Nociones básicas	101
2. La preeminencia de la interpretación judicial constitucional	102
V. La interpretación doctrinal	103
VI. La interpretación popular	105

CAPÍTULO TERCERO

LOS SECTORES DE LA INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL

I. LA DIVISIÓN DE PODERES Y LA INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL

No pretendemos agotar el extenso tema de la interpretación constitucional en cada uno de sus aspectos, sólo intentamos establecer un panorama general lo más completo posible, que sirva como punto de partida para desarrollar el aspecto específico de la interpretación judicial constitucional. De esta manera, sólo trataremos aquellos puntos que consideramos de capital importancia, sin pretender agotarlos de manera exhaustiva.

Toda persona que inquiera sobre el sentido y alcance de los preceptos constitucionales está interpretando la Constitución. De esta manera, la interpretación constitucional puede llevarse a cabo por los órganos del Estado, en cuyo caso puede ser *legislativa*, *administrativa* o *judicial*, por los académicos, dando lugar a la llamada interpretación doctrinal, y también puede realizarla el público en general, creando así la interpretación *popular*.¹⁸⁴

¹⁸⁴ En el estudio de estas categorías seguimos la línea trazada por Fix-Zamudio en sus trabajos sobre interpretación constitucional, en especial, "Algunas reflexiones sobre la interpretación constitucional en el ordenamiento mexicano", *La interpretación constitucional*, México, UNAM, 1975, pp. 22-35. Sobre este aspecto, García de Enterría señala: "La supremacía de la Constitución sobre todas las normas y su carácter central en la construcción y en la validez del ordenamiento en su conjunto, obligan a interpretar éste en cualquier momento de su aplicación —por operadores públicos o por operadores privados, por Tribunales o por órganos legislativos o administrativos— en el sentido que resulta de los principios y reglas constitucionales, tanto los generales como los específicos referentes a la materia de que se trate". *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, 3a. ed., Madrid, Civitas, p. 95. Rodolfo Luis Vigo, por su parte, de acuerdo con los que denomina "sujetos interpretativos", señala la existencia de las siguientes categorías: 1) interpretación jurisdiccional o judicial, 2) legislativa, 3) administrativa, 4) consuetudinaria, 5) contractual, consensuada o conmutativa, 6) científica y 7) profesional o abogadil, *Interpretación constitucional*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1993, pp. 99-104.

tividades administrativas que realiza el Congreso de la Unión.¹⁹¹ Esto confirma la tesis de que no existe una tajante y rígida división de poderes, sino una armónica coordinación entre éstos para realizar óptimamente los fines del Estado. De esta forma, sin apartarnos de la clasificación subjetiva de la interpretación constitucional, tomaremos en cuenta algunos aspectos que surgen de la materialidad de los actos que los diversos órganos llevan a cabo.

Sea cual fuere la naturaleza del acto que los órganos del Estado realicen, lo cierto es que tienen el deber de respetar y cumplir con lo que establece la Constitución. A ella deben ajustar siempre la totalidad de sus actos; antes de llevarlos a cabo, al realizarlos y aun con posterioridad a este momento deben cuidar su conformidad con la ley suprema. Este deber lo tienen también, por supuesto, los órganos de las entidades federativas y en general todo funcionario, federal o local.

En el sistema jurídico mexicano, esta exigencia se desprende de los artículos 128 y 133 de la carta magna. El primero de ellos por lo que respecta a la exigencia de que todo funcionario respete la Constitución y las leyes que emanen de ella,¹⁹² y el segundo, por cuanto declara expresamente la supremacía constitucional.¹⁹³

Desde otro punto de vista, todo órgano del Estado al aplicar los preceptos constitucionales debe previamente interpretarlos, y de la

191 Entre las facultades administrativas se encuentran aquellas que no implican la producción de normas generales, ejemplos de éstas son: el caso de la admisión de nuevos estados y de la formación en el territorio de otras entidades federativas de otros estados; la posibilidad de cambiar la residencia de los poderes federales; y la facultad que tiene el Congreso de resolver las diferencias que se produzcan entre dos o más entidades federativas por cuestiones de límites territoriales que no impliquen controversias. Respecto a las facultades administrativas y jurisdiccionales del Poder Legislativo en México, *cfr.* Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 16a. ed., México, Porrúa, 1978, pp. 329-333; véanse también los artículos 73 y 110 constitucionales y su comentario en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, 5a. ed., México, PGR-Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1994, pp. 323-334 y 509-514.

192 Señala este precepto: "Todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen". Por lo que respecta en específico a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, esta protesta se halla en el artículo 97 constitucional.

193 Este artículo 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 y leyes de los estados".

misma manera tiene que proceder al verificar que sus actos no contradigan la carta magna.

II. LA INTERPRETACIÓN LEGISLATIVA

1. *La concepción tradicional*

En la evolución histórica de las ideas acerca de la interpretación del derecho y en concreto de las leyes, existieron etapas en las que se prohibió a los jueces interpretar y se depositó esta actividad exclusivamente en el órgano Legislativo, por considerarse que quien mejor podía determinar el sentido de un precepto era su propio autor.¹⁹⁴ Aunada a esta idea, se originó la figura del juez-autómata, de acuerdo con el pensamiento del barón de Montesquieu, que podemos apreciar en distintos momentos de la evolución de la función judicial y que se desvaneció paulatinamente para dar paso a la interpretación y creatividad judiciales.

El órgano Legislativo ostentó durante mucho tiempo el monopolio de la actividad interpretativa que protegió celosamente, como ejemplo, podemos citar a la Corte de Casación francesa que en su origen fue un órgano adscrito al Poder Legislativo y que paulatinamente adquirió autonomía, hasta convertirse en la cúspide del sistema judicial francés.

La interpretación constitucional del órgano Legislativo es relevante en aquellos países en los que aún subsiste el control de la constitucionalidad de las leyes por órgano político.¹⁹⁵

En México, la Constitución de 1824, título 7o., con el rubro *De la observancia, interpretación y reforma de la Constitución y Acta Constitutiva*, artículo 165, señaló: “Sólo el congreso general podrá resolver las dudas que ocurran sobre inteligencia de los artículos de esta constitución y de la acta constitutiva”. Asimismo, en el artículo

¹⁹⁴ Véase lo relativo a la evolución de la función judicial, *supra*, pp. 25 y ss.

¹⁹⁵ Ejemplos actuales de este tipo son Italia y Francia, este último en especial, ya que tradicionalmente ha contemplado en sus constituciones esta clase de control y también ha servido de modelo a otros países como México que creó el Supremo Poder Conservador, en la segunda ley constitucional de las llamadas “Siete Leyes” de 1836, imitando el modelo francés del *Sénat conservateur*, de la Constitución francesa del 22 frimario, del año VIII (1799). *Cfr.* Cappelletti, Mauro, “El control de la constitucionalidad de las leyes en el derecho comparado”, *La justicia constitucional (estudios de derecho comparado)*, México, UNAM, 1987, pp. 27-41, trad. de Luis Dorantes Tamayo.

166 se estableció: “Las legislaturas de los estados podrán hacer observaciones, según les parezca conveniente sobre determinados artículos de esta constitución y de la acta constitutiva...”. Como se desprende de estos artículos, la interpretación de la Constitución se concebía solamente en la esfera del Poder Legislativo, sin que participaran en ella ninguno de los demás poderes.

En la actualidad, la interpretación legislativa de la Constitución se desarrolla en dos sentidos:

2. La interpretación legislativa de carácter implícito

A. El procedimiento legislativo

Comprende en principio la que realizan implícitamente los órganos que participan en el procedimiento de creación legislativa, constitucionalmente establecido. Fix-Zamudio¹⁹⁶ señala que “toda ley o disposición legislativa constituye, por lo que a su expedición se refiere, aplicación de las disposiciones constitucionales de creación jurídica, y por tanto, los órganos legislativos deben interpretar estas últimas para determinar su alcance, ajustándose a su texto y espíritu”.

En nuestro país, las normas constitucionales que regulan el procedimiento de creación de las leyes están comprendidas en el título tercero, capítulo II, sección II, intitulada *De la iniciativa y formación de las leyes*, artículos 71 y 72. De éstos se desprenden los distintos momentos del procedimiento legislativo, que son: la iniciativa, discusión, aprobación, sanción, y publicación.¹⁹⁷

En la *iniciativa* pueden participar, de acuerdo con el primero de los artículos mencionados,¹⁹⁸ el presidente de la República, los inte-

¹⁹⁶ Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.*, *supra*, nota 184, p. 23.

¹⁹⁷ Sobre las etapas del proceso legislativo y la manera en que se desarrolla éste, *cfr.* García Máynez, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, 39a. ed., México, Porrúa, 1988, pp. 53-61; también Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano, cit.*, *supra*, nota 191, pp. 321-329.

¹⁹⁸ Artículo 71. “El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

- I. Al presidente de la República;
- II. A los diputados y senadores al Congreso de la Unión, y
- III. A las legislaturas de los Estados.

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las legislaturas de los Estados, o por las diputaciones de los mismos pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates.”

grantes de las Cámaras que componen el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados.¹⁹⁹

La *discusión y aprobación* son actividades exclusivas de las Cámaras de Diputados y Senadores. El resto de las etapas del procedimiento legislativo (*sanción y publicación*) se llevan a cabo en la esfera del Poder Ejecutivo,²⁰⁰ quien posee además la facultad de vetar²⁰¹ las leyes o decretos en ciertos casos,²⁰² como una más de sus actividades en este procedimiento.

La interpretación constitucional legislativa se extiende a los órganos Ejecutivo y Legislativo de las entidades federativas, ya que, como se desprende de los párrafos anteriores, participan en el procedimiento de formación de las leyes. La actividad interpretativa no se agota en la determinación del sentido y alcance de los preceptos constitucionales que rigen el proceso legislativo, alcanza también a otros preceptos de la Constitución que puedan estar vinculados con el contenido concreto del proyecto de ley de que se trate.

Esto se puede apreciar con mayor claridad en la etapa de discusión de los proyectos y en el ejercicio del veto por parte del órgano Ejecutivo; en la primera de éstas, se debe analizar como parte de la deliberación del proyecto presentado, entre otros muchos aspectos, su conformidad con la Constitución. En muchas de las observaciones, aclaraciones y objeciones producto de la discusión de los proyectos de ley, los integrantes de los órganos Legislativos interpretan artículos de la Constitución que consideran de algún modo vinculados a aquéllos. También las observaciones que el órgano Ejecutivo realiza al vetar una ley o decreto pueden dirigirse a aspectos como los arriba mencionados.

199 Respecto a los alcances y límites de la facultad que tienen éstos para iniciar leyes, *cfr.* Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano, cit., supra*, nota 191, pp. 316-321.

200 *Cfr. idem*, pp. 489-491.

201 Tena Ramírez señala que el veto es la facultad que tiene el *presidente de la República para objetar en todo o en parte, mediante las observaciones respectivas, una ley o decreto que para su promulgación le envía el Congreso, op. cit.*, p. 259. Acerca de la evolución de esta figura en el derecho constitucional mexicano, *cfr.* Tena Ramírez, Felipe, *op. cit., supra*, nota 191, pp. 259-263, y también Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano, cit., supra*, nota 189, pp. 85-92. El veto se halla previsto en varias de las fracciones del artículo 72 constitucional, el cual establece las etapas y las diversas hipótesis que se presentan en el procedimiento legislativo.

202 Sobre los casos en que el Ejecutivo no puede vetar un proyecto de ley o decreto, *cfr.* Carpizo, Jorge, *op. cit., supra*, nota 189, pp. 87 y ss.

La interpretación legislativa adquiere importancia superlativa tratándose de las reformas, adiciones y modificaciones a la carta magna realizadas por el constituyente permanente. Si consideramos la Constitución como un todo armónico, al incrustar un nuevo elemento o modificar alguno de los ya existentes, debe verificarse previamente su compatibilidad con el resto de ese todo; esto no puede hacerse con posterioridad, ya que una vez efectuada la reforma a la Constitución los elementos que se incorporaron o se modificaron adquieren el mismo rango que el resto de las normas que la integran.²⁰³

Así, en las discusiones en torno a la reforma deben interpretarse los preceptos de la Constitución y en especial los directamente involucrados, para saber si en realidad es necesaria una modificación o si en el sentido del texto constitucional se entiende ya incorporada.

203 La Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado en el sentido de que entre los preceptos constitucionales no puede haber contradicción, debiendo sólo entenderse que una de ellas determina excepciones o restricciones a las disposiciones de carácter general de la otra. Este criterio puede consultarse en las siguientes tesis: CONSTITUCIÓN, APLICACIÓN DE LOS PRECEPTOS DE LA. No puede decirse que el reconocimiento de los derechos que pertenecen a la Nación, conforme el artículo 27 constitucional, pueda ser violatorio del artículo 14 del propio ordenamiento en lo que respecta a la retroactividad, al afectar presuntos derechos de particulares, porque no puede existir contradicción entre dos disposiciones constitucionales, debiendo sólo entenderse que una de ellas determina excepciones o restricciones a las disposiciones de carácter general de la otra. *Semanario Judicial de la Federación*, tomo XLIX, p. 670, amparo administrativo en revisión 1648/35, Cía. Mexicana de Petróleo “El Águila”, S.A., 29 de julio de 1936, unanimidad de 5 votos. CONSTITUCIÓN, TODAS SUS NORMAS TIENEN LA MISMA JERARQUÍA Y NINGUNA DE ELLAS PUEDE DECLARARSE INCONSTITUCIONAL. De conformidad con el artículo 133 de la Constitución de la República todos sus preceptos son de igual jerarquía, por lo que no puede aceptarse que algunas de sus normas no deban observarse por ser contrarias a lo dispuesto por otras. De ahí que ninguna de sus disposiciones pueda ser considerada inconstitucional. Por otro lado, la Constitución únicamente puede ser modificada o adicionada de acuerdo con los procedimientos que ella misma establece. Amparo en revisión 2083/88. Carlos Mejía Melgoza. 7 de febrero de 1990. Unanimidad de 20 votos de los señores ministros: De Silva Nava, Magaña Cárdenas, Alba Leyva, Azuela Güitrón, Castañón León, López Contreras, Fernández Doblado, Pavón Vasconcelos, Adato Green, Rodríguez Roldán, Martínez Delgado, Carpizo MacGregor, González Martínez, Villagorhoa Lozano, Moreno Flores, García Vázquez, Chapital Gutiérrez, Díaz Romero, Schmill Ordóñez, y del Presidente Del Río Rodríguez. Ausente el señor ministro Rocha Díaz. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Carlos Ronzón Sevilla. *Semanario Judicial de la Federación*, octava época, tomo V, primera parte, p. 17. CONSTITUCIÓN FEDERAL SUS ESTATUTOS NO PUEDEN SER CONTRADICTORIOS ENTRE SÍ. Las reformas a los artículos 49 y 131 de la Constitución, efectuadas por el Congreso de la Unión, no adolecen de inconstitucionalidad, ya que jurídicamente la carta magna no tiene ni puede tener contradicciones, de tal manera que, siendo todos sus preceptos de igual jerarquía, ninguno de ellos prevalece sobre los demás; por lo que no se puede decir que algunos de sus estatutos no deban observarse por ser contrarios a lo dispuesto por otros... Amparo en revisión 8165/62. Salvador Piña Mendoza. 22 de marzo de 1972. Unanimidad de 16 votos. *Semanario Judicial de la Federación*, volumen 39, primera parte, p. 22.

B. *Las facultades legislativas del Ejecutivo Federal*

Consideramos incluidos en esta categoría los casos en que se concentra en el Poder Ejecutivo la facultad de crear normas jurídicas generales y abstractas.²⁰⁴

Respecto a las facultades legislativas del órgano Ejecutivo el artículo 49 constitucional es terminante al establecer:

El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

Además de las facultades extraordinarias para legislar que pueden otorgarse al órgano Ejecutivo, de la propia Constitución se desprenden otras atribuciones que podemos considerar también como materialmente legislativas. En suma, Jorge Carpizo²⁰⁵ señala que en México la Constitución prevé, que el órgano Ejecutivo puede realizar funciones de naturaleza legislativa en cinco supuestos:

- a) En los casos de emergencia,²⁰⁶ según el artículo 29;
- b) Las medidas de salubridad,²⁰⁷ según la fracción XVI del artículo 73;

²⁰⁴ Si consideramos la función legislativa como aquella encaminada a la creación de normas generales y abstractas, las facultades del Ejecutivo en las que está en posibilidad de crear normas de ese tipo es materialmente legislativa.

²⁰⁵ Cfr. Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, cit., supra, nota 189, pp. 100 y ss. Pueden consultarse también los comentarios a cada uno de los preceptos en la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, cit., supra, nota 191.

²⁰⁶ Las situaciones de emergencia, según este precepto pueden surgir en virtud de casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto; previa a la suspensión de garantías que fuesen obstáculos para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación, sólo el Congreso puede conceder al presidente facultades extraordinarias para legislar con el único fin de hacer frente a la situación. En nuestro país se abusa de estas facultades sin cumplirse cabalmente con los extremos que exige este precepto. Cfr. Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, cit., supra, nota 189, pp. 100-103.

²⁰⁷ Éstas se llevan a cabo a través del Consejo de Salubridad General que depende directamente del presidente de la República. La mencionada fracción, en su primer apartado, establece la posibilidad de que dicho Consejo emita disposiciones generales, las cuales serán obligatorias en el país. Cfr. Carpizo, Jorge, op. ult. cit., pp. 104-105.

c) Los tratados internacionales,²⁰⁸ según las fracciones I del artículo 76, y X del artículo 89;

d) La facultad reglamentaria, según la fracción I del artículo 89,²⁰⁹ y en los casos de los reglamentos autónomos²¹⁰ que prevé el artículo 27, y

208 De acuerdo con estos preceptos, corresponde exclusivamente al Senado *aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión* (artículo 76, fracción I, parte última), por su parte, el artículo 89, fracción X, señala entre las facultades del presidente: *celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado*. Si consideramos a los tratados internacionales en su calidad de derecho interno, son normas generales y abstractas y, por lo tanto, su celebración por parte del presidente de la República “es uno de los canales a través de los cuales el presidente puede legislar”. Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano, cit., supra*, nota 189, p. 105.

209 Este precepto señala que entre las facultades del presidente está la de “promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia” (fracción I); precisamente en la parte última de la citada fracción, en relación con el artículo 92 constitucional, que señala: “Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del presidente deberán estar firmados por el secretario de Estado o jefe de departamento administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos”, se ha tratado de hallar el fundamento de la facultad reglamentaria del presidente de la República, que en los textos constitucionales anteriores a la Constitución de 1857 aparecía expresamente. Esto ha suscitado las más encontradas opiniones en la doctrina. *Cfr.* Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano, cit., supra*, nota 189, pp. 106-108. Sin entrar en debate sobre si se desprende o no de la citada fracción la facultad reglamentaria, podemos señalar que el reglamento comparte las características de generalidad y abstracción de la ley y por lo tanto se considera como un acto materialmente legislativo del presidente de la República.

210 Éstos son los que no están subordinados ni vinculados a la ley y se desprenden directamente de la Constitución. El artículo 27, párrafo quinto señala: “...Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno; pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos, el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aun establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional”. También el artículo 21 lo menciona en la parte que señala “...Corresponde a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía...” Antes la facultad de expedir estos reglamentos se concentraba en el presidente de la República con arreglo a la fracción I, del artículo 89 (ver cita anterior), pero en la actualidad, en opinión de Fix-Zamudio, la expedición de este tipo de reglamentos corresponde en las entidades federativas a los ayuntamientos, en virtud de la reforma de fecha 3 de abril de 1983, de acuerdo con la cual la fracción II, párrafo segundo, del artículo 115 señala: “Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir reglamentos de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones”; por lo que respecta al Distrito Federal, corresponde a la Asamblea de Representantes, creada en 1987, entre muchas otras facultades, la de expedir reglamentos de “policía y buen gobierno” de acuerdo con el artículo 122, fracción IV, inciso g) en el que se contemplan las materias sobre las cuales puede legislar, entre las que se halla la justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno. Ver los comentarios relativos en la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada, cit., supra*, nota 191.

e) La regulación económica,²¹¹ según el segundo párrafo del artículo 131.

En todos estos casos el órgano Ejecutivo debe llevar a cabo una interpretación de la Constitución de carácter legislativo para analizar el sentido y alcance de las normas que lo facultan para legislar y también, si las disposiciones que expide están de acuerdo con la Constitución.

C. *La interpretación legislativa constitucional de carácter definitivo*

Siguiendo las ideas que ya hemos expuesto, este tipo de interpretación es *implícita* y *provisional*, esta última característica sólo en aquellos casos en que no puede ser revisada posteriormente por otro órgano, en cuyas manos queda la interpretación definitiva de los preceptos constitucionales.

Existen artículos constitucionales cuya aplicación corresponde al órgano Legislativo y que el Poder Judicial no tiene la posibilidad de analizar, de manera que la interpretación que se realiza en estos casos es *definitiva*. Un ejemplo de esta naturaleza es el artículo 76, fracción VI, que se refiere a la declaración por parte del Senado de la desaparición de los poderes de un Estado.²¹²

Respecto a esta facultad la Suprema Corte ha expresado:

FACULTADES DEL SENADO. El Senado de la República, al declarar desaparecidos los Poderes de un Estado, en uso de las facultades de la Constitución le concede, obra como Poder Soberano y la Suprema Corte no puede revisar tales disposiciones; pues de esa suerte adquiriría preeminencia sobre el poder, lo que es contrario a los principios

211 El artículo 131, párrafo segundo, señala: “El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el propio Congreso, y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional o de realizar cualquiera otro propósito en beneficio del país. El propio Ejecutivo, al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida”.

212 Carpizo, Jorge, “La interpretación constitucional en México”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año IV, núm. 12, septiembre-diciembre de 1971, p. 387. Señala este precepto en su parte relativa: “Son facultades exclusivas del Senado: VI. Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado...”.

generales que rigen la carta federal, según la cual, el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial; poderes que aunque deben obrar armónicamente, son independientes entre sí, y por lo tanto, incapaces de dejar sus actos subordinados a la revisión de alguno de los otros dos.

Semanario Judicial de la Federación, tomo VIII, p. 1063, Conflicto constitucional entre el Congreso del Estado de México, el Senado de la República, el presidente de la misma y el gobernador del mismo Estado, Padilla, Julián H., 24 de junio de 1921, mayoría de 8 votos.

Por otra parte, lo que aquí hemos dicho acerca de la interpretación constitucional legislativa se refiere en su mayoría al ámbito federal, pero también tiene aplicación en el ámbito local para los órganos estatales. Asimismo, consideramos también comprendida en este tipo de interpretación aquella que realiza la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, al aplicar las normas que determinan las facultades legislativas que la Constitución le otorga, en los términos del artículo 122, fracción IV.²¹³

3. *La interpretación legislativa constitucional auténtica*

El segundo tipo de interpretación legislativa se lleva a cabo exclusivamente por el órgano Legislativo, en aquellos casos en que la propia ley fundamental lo faculta para interpretar las disposiciones constitucionales, a través de la expedición de leyes interpretativas, ésta es la denominada *interpretación auténtica*.

Genéricamente se puede considerar como *auténtica* toda interpretación que provenga del mismo autor del precepto o la declaración preceptiva de que se trate,²¹⁴ de esta manera, puede también darse la

²¹³ Véase la parte final de la nota 210. Existe una tesis jurisprudencial bajo el rubro ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL. AUTONOMÍA DE LOS REGLAMENTOS EXPEDIDOS POR LA, que sustenta nuestro punto de vista, en ella se señala que "...no existe la necesidad de que los reglamentos expedidos por la Asamblea de Representantes estén directamente vinculados con ordenamientos de mayor rango..." en específico para dictar "bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno". Esta tesis fue sustentada por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito en el amparo directo 852/91. La Super Lonja Mercantil S.A. 24 de abril de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Cuauhtémoc Carlock Sánchez, *Semanario Judicial de la Federación*, tomo VII, junio de 1991, p. 209.

²¹⁴ Cfr. Betti, Emilio, *Interpretación de la ley y de los actos jurídicos*. Madrid, Editorial Revista de Derecho Privado, 1975, pp. 177 y ss., trad. de la 2a. ed. por José Luis de los Mozos. En la norma interpretativa se distinguen: a) un momento *lógico*, que consiste en enunciar la

interpretación auténtica por parte del Poder Ejecutivo o del Poder Judicial. No obstante esto, tradicionalmente se ha reservado el calificativo de *auténtica* a la interpretación realizada por el órgano Legislativo y en específico cuando lo hace a través de disposiciones legislativas.²¹⁵

La interpretación *auténtica* posee un valor vinculante respecto de cualquier interpretación y aplicación futuras del precepto interpretado.²¹⁶ Se diferencia de aquella que deriva del mero cumplimiento de las normas constitucionales —que analizamos en el apartado anterior— por ser ésta *explícita, deliberada e intencional*, con efectos obligatorios de carácter general; Silva Bascuñán²¹⁷ señala que su función es establecer el sentido que mejor se identifique con la intención del constituyente.

El caso de las leyes interpretativas en Chile, España y México.

En Chile, las cartas constitucionales de 1828 y 1833 otorgaban literalmente al Poder Legislativo la facultad de interpretar la Constitución, mediante la expedición de leyes interpretativas de los preceptos constitucionales. En la Constitución de 1980 subsiste dicha facultad, de acuerdo con su artículo 63.²¹⁸

Para la aprobación, modificación o derogación de este tipo de leyes se necesita la mayoría calificada de tres quintas partes de los diputados y senadores. Sin embargo, de acuerdo con el artículo 82 de la Constitución chilena, el Tribunal Constitucional tiene la atribución de ejercer el control de la constitucionalidad de las leyes interpretativas y el dictamen del mismo es obligatorio.²¹⁹

apreciación interpretativa en torno a un precepto antecedente al que se vincula, y b) un momento *preceptivo*, que consiste en fijar tal apreciación como la única valedera y excluir cualquier otra, p. 179.

215 Este tipo de interpretación tiene un importante antecedente con los llamados *référé législatif*, en sus dos modalidades, facultativo y obligatorio, instituidos en Francia en virtud del decreto orgánico de 16-24 de agosto de 1790; véase *supra*, pp. 29 y 30.

216 Betti, Emilio, *Interpretación de la ley y de los actos jurídicos*, cit., *supra*, nota 214, p. 179.

217 "Interpretación de la carta a través del legislador", *Revista Chilena de Derecho*, Universidad Católica de Chile, vol. 11, núms. 2-3, mayo-diciembre, 1984, pp. 351-352.

218 *Cfr. idem*, pp. 351 y ss.

219 *Ibidem*.

En España, en cambio, el Tribunal Constitucional ha negado al legislador la facultad de dictar normas meramente interpretativas, cuyo exclusivo objeto sea precisar el único sentido, entre los varios posibles, que deba atribuirse a un determinado concepto o precepto de la Constitución.²²⁰ Esto por dos motivos preponderantes: a) al hacerlo, el legislador se sitúa en un plano idéntico al del poder constituyente, traspasando la línea que separa a éste de los poderes constituidos, y b) la función de reducir a una sola las diversas posibilidades o alternativas del texto constitucional (o determinar al menos qué alternativas existen y cuáles no) es propia del Tribunal, a éste corresponde actualizar la norma constitucional con base en el caso concreto.²²¹

En México, a nivel Constitucional no ha existido este tipo de interpretación, aun cuando el artículo 72, inciso f),²²² señala: “En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación”; consideramos que esto se refiere únicamente a las leyes infraconstitucionales y no a los artículos de la Constitución. Aun las llamadas leyes reglamentarias, que podrían confundirse con las interpretativas, ostentan características que las diferencian sustancialmente de éstas. Las leyes reglamentarias detallan la normativa constitucional, son un escaño más hacia la concreción de la norma constitucional; en cambio, las leyes interpretativas no detallan los preceptos con vista a su aplicación, sino que se dirigen directa y exclusivamente a establecer el sentido único en que debe entenderse un precepto constitucional.

Para Ignacio Burgoa²²³ sí existe la posibilidad de que el Congreso expida leyes interpretativas de los preceptos constitucionales, señala como fundamento de su afirmación lo establecido en el artículo 72,

220 Rubio Llorente, Francisco, “Problemas de la interpretación constitucional en la jurisprudencia del tribunal español”, *La forma del poder (estudios sobre la Constitución)*, Madrid, CEC, 1993, p. 621. Véase también Alonso García, Enrique, *La interpretación de la Constitución*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1984, pp. 28-29.

221 *Ibidem*.

222 Al parecer esta fracción, tal y como está redactada, apareció por primera vez como artículo 72 del primer proyecto de Constitución Política de la República Mexicana de 25 de agosto de 1842 y posteriormente se consagró como artículo 63 de las Bases Orgánicas de 12 de junio de 1843; más adelante, desaparece en la Constitución de 1857 en su proyecto original y se reincorpora con la reforma al artículo 71, de fecha 13 de noviembre de 1874, como inciso F y, asimismo, aparece en el proyecto de Constitución presentado por Venustiano Carranza y por último en la Constitución vigente.

223 *Derecho constitucional mexicano*, 9a. ed., México, Porrúa, 1994, pp. 397-398.

inciso f), que ya comentamos; así como la fracción XXX del artículo 73 que señala entre las facultades del Congreso: "...expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión".

Ya hemos mencionado en otras partes del presente trabajo²²⁴ que la realidad supera en muchas ocasiones la previsibilidad del legislador, de esta forma, establecer de antemano el sentido de una disposición legislativa *congela* la norma, no permite su evolución ni posterior adecuación a situaciones provistas por la realidad, la condena a ser un precepto *fossilizado*. Además, retrocede la función judicial al estadio en que se consideró al juez como un autómatas, mero aplicador de las leyes, carente de la facultad para inquirir sobre el sentido de los preceptos que aplica.

Consideramos que esto es algo que debe dejarse en definitiva en manos de los jueces y es a todas luces preferible fijar la atención en la preparación y selección de éstos, que tratar de anticipar el sentido de los preceptos constitucionales.

III. LA INTERPRETACIÓN ADMINISTRATIVA

Este tipo de interpretación es la que realizan preponderantemente²²⁵ los órganos que integran el Poder Ejecutivo, cuando aplican las normas constitucionales que los sustentan y a su vez delimitan el alcance de su actividad.

1. *Los actos de gobierno y los actos administrativos*

La actividad de los órganos que integran el Poder Ejecutivo no se agota en la realización de actos de ejecución de las leyes, abarca también los llamados actos de gobierno, es decir, aquellos que lleva a cabo el Poder Ejecutivo en su carácter de órgano político.²²⁶

La diferencia entre los actos *ejecutivos* de las disposiciones legislativas y los actos de *gobierno* o *políticos* estriba en que los primeros

224 Véase *supra*, pp. 34 y ss.

225 Véase *supra*, pp. 81 y 82.

226 *Cfr.* Fraga, Gabino, *Derecho administrativo, cit., supra*, nota 188, pp. 54 y ss., 64-66.

están siempre condicionados, delimitados y subordinados a un orden jurídico en el que se hallan insertos. Los de gobierno, en cambio, son actos que excluyen la idea de disposiciones legislativas a las que haya de sujetarse.²²⁷

Gabino Fraga²²⁸ señala que corresponde al Poder Ejecutivo en su carácter de órgano político dar impulso a la actividad del Estado, y además, mantener una relación determinada con los otros poderes del Estado.

Enseguida, analizaremos cómo se da la interpretación administrativa constitucional desde estos dos ángulos:

2. *La interpretación del órgano Ejecutivo como poder administrativo, el principio de legalidad*

Como poder administrativo, la primera exigencia que debe satisfacer el órgano Ejecutivo es conducirse de acuerdo con el principio de legalidad, derivado de la propia Constitución. Esto implica la sujeción de los actos de los órganos del Estado al orden jurídico, esto es, que “todo acto o procedimiento jurídico llevado a cabo por las autoridades estatales debe tener su apoyo estricto en una norma legal (en sentido material), la que, a su vez, debe estar conforme a las disposiciones de fondo y forma consignadas en la Constitución”.²²⁹

²²⁷ Cfr. *idem*, pp. 63-66. Señala este autor que corresponde al Ejecutivo en su carácter de gobernante “realizar los actos de alta dirección y de impulso necesarios para asegurar la existencia y mantenimiento del propio Estado y orientar su desarrollo de acuerdo con cierto programa que tienda a la consecución de una finalidad determinada de orden político, económico o, en general, de orden social”, p. 65. Véase también Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo*, 15a. ed., México, Porrúa, 1992, pp. 63-65.

²²⁸ *Derecho administrativo*, cit., *supra*, nota 188, p. 65.

²²⁹ Cfr. voz “Principio de legalidad”, *Diccionario jurídico mexicano*, 3a. ed., México, Porrúa, 1989, tomo I-O, pp. 2535-2537. En la Constitución existen varios preceptos que de alguna forma expresan aspectos de dicho principio, pero particularmente los artículos 14 y 16. El primero de ellos en su párrafo segundo establece: “Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho”. El artículo 16 señala en su primera parte: “Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles y posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento”. A este respecto, puede consultarse la tesis jurisprudencial bajo el rubro de LEGALIDAD, GARANTÍA DE, que establece: “La llamada garantía de legalidad protege directamente la violación de las leyes secundarias y sólo indirectamente la violación de los artículos 14 y 16 constitucionales, en cuanto éstos establecen que todo acto de autoridad debe ser conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho, y que nadie puede ser molestado sin mandamiento que funde y motive la causa legal del procedimiento, entendida la violación de estos preceptos

Para cumplir con el principio de legalidad, los órganos que integran el Poder Ejecutivo deben interpretar indirectamente la Constitución; por lo general, su interpretación se dirige hacia los preceptos que consagran dicho principio, especialmente el artículo 16, para establecer el sentido y alcance de la frase *mandamiento escrito de autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento*, esto es, cuando siendo autoridad competente su actuación está suficientemente fundada y motivada de acuerdo con la ley.

Podemos ejemplificar metafóricamente la manera como opera este principio: imaginemos a la ley como un *camino* trazado por el legislador, al que la Constitución, que constituye a su vez el origen del mismo, debe siempre iluminar. De acuerdo con el principio de legalidad, el Poder Ejecutivo al llevar a cabo sus actividades no puede apartarse de dicho camino, so pena de desviarse hacia la ilegalidad representada por la oscuridad que se encuentra a ambos lados del mismo. Si el camino (ley) no está iluminado por la Constitución, estamos en presencia de una ley inconstitucional.

En torno a este último aspecto ha surgido desde hace ya varias décadas una interesante polémica, acerca de si los órganos que integran el Poder Ejecutivo pueden o no desaplicar las leyes que consideren en pugna con la carta magna. Las opiniones que se han vertido a este respecto se hallan divididas, hay quienes niegan la posibilidad de que los órganos del Poder Ejecutivo examinen la constitucionalidad de las leyes que aplican, por el contrario, hay otros que la admiten, deduciéndola de la propia carta magna, y por último, están aquellos que aprueban la posibilidad, pero sólo en los casos en que se cumplan determinados requisitos.²³⁰

en sentido material y no en sentido formal, es decir, en el sentido de que no se haya resuelto conforme a la ley, porque citándose una ley como aplicable, y expuestos los motivos que hacen que el caso encaje en la hipótesis normativa, los razonamientos de hecho y de derecho resulten contrarios a la lógica o a la ley que se pretende aplicar para fundar el acto. Y la violación constitucional directa, en estos casos, será la violación causada al citarse una ley secundaria expedida con posterioridad al hecho, o la violación formal causada por omitirse citar preceptos legales secundarios que funden el acto, o por no expresarse razones acerca de la adecuación de los hechos del caso a la hipótesis de la norma que se haya citado." Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Amparo en revisión 487/73. Jacuzzi Universal. 3 de diciembre de 1973. Unanimidad de votos, *Semanario Judicial de la Federación*, volumen 60, sexta parte, p. 29.

²³⁰ Respecto a las distintas tesis que se han elaborado, *cfr.* Carpizo, Jorge, "La interpretación del artículo 133 constitucional", *Estudios constitucionales*, 2a. ed., México, UNAM, 1983, pp. 37-

Los criterios que a este respecto ha sustentado la Suprema Corte de Justicia de la Nación no han sido uniformes, pero se observa una inclinación hacia el criterio de que sólo el Poder Judicial Federal puede calificar la constitucionalidad de las leyes.²³¹ No obstante esto, existen tesis jurisprudenciales de las cuales puede desprenderse la facultad del Ejecutivo para desaplicar las leyes que considere inconstitucionales, como ejemplo podemos citar las siguientes:

CONSTITUCIÓN, IMPERIO DE LA. Sobre todas las leyes y sobre todas las circulares, debe prevalecer siempre el imperio de la carta magna, y cuantas leyes secundarias se opongan a lo dispuesto en ella, no deben ser obedecidas por autoridad alguna.

Semanario Judicial de la Federación, tomo IV, p. 878, Amparo administrativo, Anchondo, Francisco, 18 de abril de 1919, unanimidad de 9 votos.

CONSTITUCIÓN DE 1917. Es la Ley suprema de la Unión y a ella deben sujetarse todas las autoridades del país, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones y leyes de los Estados.

Semanario Judicial de la Federación, tomo II, p. 344, Amparo administrativo en revisión, Allende, Pablo, 4 de febrero de 1918, unanimidad de 10 votos.

Precedente:

41. *Cfr.* Carrillo Flores, Antonio, "El Ejecutivo y las leyes inconstitucionales", *Estudios de derecho administrativo y constitucional*, México, UNAM, 1987, pp. 79-89.

231 Este criterio puede consultarse en las tesis bajo los siguientes rubros: CONSTITUCIÓN Y LEYES SECUNDARIAS, OPOSICIÓN EN LAS. No son el juicio ante el Tribunal Contencioso Administrativo ni su segunda instancia ante la segunda sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las vías adecuadas para proponer el problema referente a la oposición que existe entre la carta federal y una ley secundaria, sino que tales problemas sólo pueden examinarse y decidirse en el juicio de amparo. *Semanario Judicial de la Federación*, volumen XXVII, tercera parte, p. 23, revisión fiscal 443/57, Siderúrgica de Monterrey, S.A. y otras, 23 de septiembre de 1959, unanimidad de cuatro votos. CONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES, EXAMEN DE LA, IMPROCEDENTE POR LA AUTORIDAD JUDICIAL COMÚN. No existe jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que imponga a la autoridad judicial común, por aplicación literal del artículo 133 constitucional, la obligación de calificar la constitucionalidad de las leyes que norman el contenido de sus resoluciones; si bien es cierto que ocasionalmente ha llegado a sustentarse tal tesis, la mayoría de los precedentes se orientan en el sentido de considerar que sólo el Poder Judicial de la Federación puede calificar la constitucionalidad de las leyes a través del juicio constitucional de amparo. *Semanario Judicial de la Federación*, volumen CXXXV, cuarta parte, p. 37, Amparo directo 1355/67, Jesús Galindo Galarza, 30 de septiembre de 1968, unanimidad de cuatro votos. Con este último rubro, Amparo en revisión 2230/70, Marcelino de la Garza Quintanilla y Antonio Quintanilla de la Garza, 8 de junio de 1972. Unanimidad de cuatro votos. *Semanario Judicial de la Federación*, volumen 42, cuarta parte, p. 17.

Semanario Judicial de la Federación, tomo I, p. 310, Amparo administrativo en revisión, Cruz, Nicanor, 12 de septiembre de 1917, mayoría de 6 votos.

CONSTITUCIÓN FEDERAL. Es la Ley Suprema de la Nación y debe ser obedecida sin obstáculos ni observaciones.

Semanario Judicial de la Federación, tomo II, p. 1558, Amparo administrativo, Meléndez Mena, Américo, 11 de junio de 1918, mayoría de 9 votos.

CONSTITUCIÓN FEDERAL. Es la Ley Suprema en la República que está por encima de todos los mandamientos y rige cualesquiera que sean las autoridades que en éstos intervengan.

Semanario Judicial de la Federación, tomo III, p. 664, Amparo mixto en revisión, Adame, Antonio, 6 de septiembre de 1918, unanimidad de 11 votos.

Consideramos que el Ejecutivo, a través determinados órganos,²³² puede desaplicar sólo aquellas leyes que contradigan preceptos constitucionales que contengan normas de eficacia plena, que ya examinamos en otra parte del presente trabajo,²³³ para lo cual tiene que interpretarlas necesariamente.

3. *La interpretación del órgano Ejecutivo como poder político*

En los actos de gobierno o políticos,²³⁴ la Constitución proporciona las pautas a seguir y el Poder Ejecutivo elige los medios que ha de emplear a este respecto.

Es una verdad indiscutible que, por amplio o discrecional que sea el Poder Político, éste tiene su frontera natural en la Constitución. En este sentido, la interpretación constitucional se hace necesaria para desentrañar el sentido de aquellos preceptos constitucionales que consagran las pautas a seguir.²³⁵

²³² De acuerdo con Jorge Carpizo, quien sigue a este respecto a Gabino Fraga, éstos son sólo los órganos con facultades de decisión, "La interpretación del artículo 133 constitucional", *cit.*, *supra*, nota 230, pp. 37-38 y 40.

²³³ Véase *supra*, pp. 62 y ss.

²³⁴ En el artículo 89 constitucional se prevén actos de este tipo que lleva a cabo el presidente de la República, entre otros se encuentran: los de nombramiento de funcionarios, la convocatoria a sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión, la dirección de la política exterior y aquellos encaminados a preservar la seguridad interior.

²³⁵ Como ejemplo, podemos citar la fracción X del artículo 89 que entre las facultades y obligaciones del presidente de la República establece la de: "Dirigir la política exterior..." en

Sea cual fuere el carácter con el que actúa el Poder Ejecutivo, la Constitución funciona como un marco que delimita su actuación. La interpretación administrativa también va implícita en la actuación del Ejecutivo en su carácter de poder administrativo o también como poder político. La nota distintiva entre estos dos aspectos, desde la perspectiva de la interpretación constitucional, es que en el primer caso la interpretación que realiza no es la definitiva, y sí en cambio cuando actúa como poder político.

En la actualidad, la actividad de la administración pública empapa casi por completo la vida de los particulares, esto hace que se imponga indefectiblemente el respeto a los derechos de los gobernados consagrados en la Constitución, cuando las leyes los infrinjan directamente y aun en aquellos casos en que el contenido de las mismas no sean un reflejo fiel de esos derechos o sean omisas al respecto.

En México, así lo ha establecido la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis que a continuación transcribimos:

AUDIENCIA, GARANTÍA DE. DEBE RESPETARSE AUNQUE LA LEY EN QUE SE FUNDE LA RESOLUCIÓN NO PREVEA EL PROCEDIMIENTO PARA TAL EFECTO. La circunstancia de que no exista en la ley aplicable precepto alguno que imponga a la autoridad responsable la obligación de respetar a alguno de los interesados la garantía de previa audiencia para pronunciar la resolución de un asunto, cuando los actos reclamados lo perjudican, no exime a la autoridad de darle la oportunidad de oírlo en defensa, en atención a que, en ausencia de precepto específico, se halla el mandato imperativo del artículo 14 constitucional que protege dicha garantía a favor de todos los gobernados, sin excepción.

Tesis 268, p. 483, *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación* publicado en 1989, segunda parte, salas y tesis comunes.

De esta forma, todo acto o resolución administrativos, además de someterse al conjunto normativo coronado por la Constitución, debe poner especial énfasis en la interpretación de las normas constitucionales que consagran derechos fundamentales de la persona.

la cual de acuerdo con la misma fracción, el Ejecutivo debe observar los principios normativos siguientes: "...la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales...", entre otras. Además hay que agregar la función orientadora que también sobre los actos del Ejecutivo realizan las normas programáticas de la Constitución.

Esta función adquiere especial relevancia cuando la realizan los organismos no jurisdiccionales de protección de los Derechos Humanos, en los procedimientos de resolución de quejas en contra de los actos de las autoridades administrativas. En México, las recomendaciones emitidas por este tipo de organismos tienen su principal apoyo en la interpretación de los derechos fundamentales de la persona y de los grupos sociales, consagrados en la Constitución.

IV. LA INTERPRETACIÓN JUDICIAL

1. *Nociones básicas*

La *interpretación judicial constitucional* constituye el aspecto medular de nuestro trabajo. Es el tema a que dedicaremos en su totalidad el siguiente capítulo, por lo que en este apartado sólo estableceremos una noción de la misma y algunos factores que a nuestro juicio determinan la trascendencia que posee, respecto a la que realizan los órganos Legislativo y Ejecutivo.

Podemos concebirla como aquella que realizan los órganos jurisdiccionales en su tarea normal de solución de controversias, especialmente cuando la materia controvertida son cuestiones de constitucionalidad. Incluimos en esta categoría la interpretación que realizan excepcionalmente los órganos legislativos, en los casos que realizan actos materialmente jurisdiccionales, como es el llamado juicio político y también la que realizan los tribunales administrativos, ya que aun cuando pertenezcan formalmente al Poder Ejecutivo sus actividades son indudablemente jurisdiccionales.²³⁶

En la esfera constitucional, la interpretación judicial de mayor importancia es la que posee el carácter de *definitiva*. En los países que han adoptado el *control difuso* de constitucionalidad, de acuerdo con el modelo norteamericano, la interpretación *definitiva* la realizan por lo regular los órganos jurisdiccionales superiores; en cambio, en aquellos países que poseen órganos jurisdiccionales especializados en cuestiones constitucionales, a semejanza del modelo austriaco de 1920-1929, son precisamente éstos quienes emiten la interpretación *definitiva*.

²³⁶ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, "El Poder Judicial en los sistemas constitucionales latinoamericanos", *Constitución, proceso y Derechos Humanos*, México, UDUAL, 1988, pp. 234-238.

La *interpretación judicial constitucional* de carácter definitivo se plasma en sentencias que generalmente en virtud de su reiteración, se traducen en criterios de observancia obligatoria en el ámbito de los propios órganos jurisdiccionales. Desde este ángulo, hoy en día es indispensable acudir a tales criterios para conocer el sentido y alcance de los preceptos constitucionales y no limitarse únicamente al texto constitucional.

2. La preeminencia de la interpretación judicial constitucional

La *interpretación judicial constitucional* es relevante respecto de la que lleva a cabo el Poder Legislativo, principalmente porque en la mayoría de los países se ha depositado el control de la constitucionalidad de las leyes en órganos jurisdiccionales, ya sea mediante el sistema *difuso*, el sistema *concentrado*, o sistemas *mixtos* que poseen aspectos de ambos. Esto abarca también a las leyes interpretativas o de interpretación auténtica en aquellos países que la contemplan.²³⁷

En relación con la denominada *administrativa*, la interpretación judicial de la Constitución también se sitúa en un grado superior, implantándose como *definitiva*, toda vez que los actos de la administración e incluso aquellos que realizan los tribunales formalmente administrativos son susceptibles de impugnarse ante los órganos del Poder Judicial o ante los Tribunales o Cortes Constitucionales.

Especial atención merece lo relativo a las *cuestiones políticas*, es decir, los actos que los órganos Legislativo y Ejecutivo realizan, cuya revisión no está dentro de la competencia del control judicial. Respecto de aquéllas existe la tendencia, cada vez más marcada, de someterlas al control constitucional de órganos jurisdiccionales, al menos en algunos de sus aspectos.²³⁸

En la actualidad, se ha reconocido la enorme trascendencia que han adquirido los jueces en virtud de su carácter de *intérpretes ofi-*

²³⁷ Véase *supra*, pp. 91 y ss.

²³⁸ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, "El Poder Judicial en los sistemas constitucionales latinoamericanos", *cit.*, *supra*, nota 236, pp. 250-254; y "Algunas breves reflexiones sobre la defensa constitucional en el ordenamiento mexicano", *Justicia constitucional, ombudsman y Derechos Humanos*, México, CNDH, 1993, pp. 338-339. En nuestro país actualmente, en virtud de las reformas de 6 de abril de 1990 y 3 de septiembre de 1993, es respectivamente creado y perfeccionado el Tribunal Federal Electoral como un órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral federal (artículos 41, a partir del párrafo decimoprimer, y 60 constitucionales).

ciales y definitivos de la Constitución, esto ha llevado paulatinamente a la realidad la famosa frase del juez norteamericano Charles Evans Hughes: *la Constitución es lo que los jueces dicen que es*.

Es así como los jueces en muchos países han dejado atrás el lugar inferior y subordinado que en otras épocas y lugares se les asignó, para convertirse en los *guardianes de la Constitución*,²³⁹ funcionando como verdaderos contrapesos de los órganos Legislativo y Ejecutivo, y cada vez más como un *super poder* que vigila y controla a los poderes tradicionales, conservando así el orden constitucional, impulsando su evolución y garantizando su eficacia.

V. LA INTERPRETACIÓN DOCTRINAL

De acuerdo con García Máynez,²⁴⁰ se da el nombre de *doctrina* a los estudios de carácter científico que los juristas realizan acerca del derecho, ya sea con el propósito puramente teórico de sistematización de sus preceptos, ya con la finalidad de interpretar sus normas y señalar las reglas de su aplicación.

La doctrina ha desempeñado un papel fundamental en la evolución de la interpretación constitucional, principalmente en la sistematización de los principios que la distinguen y en la orientación de aquellos llamados a interpretar el texto constitucional, para que no pierdan de vista todo lo que puede auxiliarles al llevar a cabo esta difícil tarea.

En ocasiones, se ha previsto en disposiciones legislativas la posibilidad de acudir a los criterios doctrinales, dando a éstos el carácter de fuente formal del derecho, en México tal es el caso de la Ley de Amparo de 1882, que en su artículo 34 señaló: “Las sentencias pronunciadas por los jueces serán en todo caso fundadas en el texto constitucional de cuya aplicación se trate. Para su debida interpretación se atenderá al sentido que le hayan dado las ejecutorias de la Suprema Corte y las doctrinas de los autores”.

En México, gran número de autores nacionales y extranjeros, han influido decisivamente en la evolución constitucional gracias a que sus ideas han sido plasmadas en las diversas cartas fundamentales que nos han regido.²⁴¹ Es por esto que Enrique González Flores ca-

239 Cfr. *idem*, pp. 245-250.

240 *Introducción al estudio del derecho*, cit., *supra*, nota 197, p. 76.

241 Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.*, *supra*, nota 184, pp. 33-34.

lifica de *verdaderos exégetas de la Constitución*²⁴² a los tratadistas mexicanos de derecho constitucional, pertenecientes a la segunda mitad del siglo pasado.

Es una tarea colosal intentar tan sólo nombrar a cada uno de estos autores, pero podemos mencionar, a manera de ejemplos, figuras tales como la de Alexis de Tocqueville y su obra *La democracia en América*; Ignacio L. Vallarta y sus *Cuestiones Constitucionales* y también *El Juicio de Amparo y el writ of habeas corpus*; Emilio Rabasa con *El artículo 14. Estudio constitucional, El juicio constitucional y La Constitución y la dictadura. Estudio sobre la organización política de México*. Éstos brillaron enormemente en el siglo pasado e inicios del presente y aún hasta nuestros días ha llegado la potente proyección de sus ideas.

En décadas recientes ha destacado la interpretación constitucional que a través de sus estudios han realizado Gabino Fraga, Antonio Martínez Báez, Antonio Carrillo Flores, Andrés Serra Rojas, Héctor Fix-Zamudio y Jorge Carpizo, entre muchos otros.²⁴³

En ocasiones, se recogen las opiniones doctrinales antes de intentar alguna modificación a la Constitución y las propias autoridades cuestionan a los académicos acerca de la interpretación de los artículos de la ley fundamental para motivar sus actos, más aún, sería conveniente que las opiniones de la doctrina se tomaran siempre en cuenta de manera previa a la realización de reformas constitucionales y legales. El punto de vista de aquellos que han profundizado en las diversas ramas de derecho es un instrumento de gran valor, que deber ser aprovechado, sobre todo por el órgano Legislativo, a fin de contar con leyes correctamente elaboradas.

La interpretación doctrinal constitucional influye también en la formación de la opinión pública cuando las observaciones de sus autores, acerca del sentido y alcance de determinados preceptos constitucionales, se divulgan a través de los medios de comunicación masiva.

²⁴² Entre éstos menciona a Castillo Velasco, Lozano, Montiel y Duarte, Coronado, "La interpretación de la Constitución", *Lecturas Jurídicas*, Chihuahua, México, núm. 12, julio-septiembre de 1962, p. 36.

²⁴³ Para consultar los datos bibliográficos acerca de las obras más importantes de estos autores, *cfr.* Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.*, *supra*, nota 184, pp. 32-35.

VI. LA INTERPRETACIÓN POPULAR

La interpretación popular constitucional es aquella que realizan los gobernados, el público en general; se percibe mediante la opinión pública y con mayor claridad cuando es manifestada vía los grupos de presión y los partidos políticos.²⁴⁴

En muchas ocasiones este tipo de interpretación es *impuesta* a determinados grupos, por aquellos que buscan aprovecharse de la Constitución para obtener beneficios personales o exclusivos para los grupos a los que pertenecen; como ejemplo, podemos señalar que en la ciudad de México abundan las manifestaciones populares, que invocando su particular interpretación del artículo 6o. de nuestra ley suprema,²⁴⁵ bloquean calles y avenidas por varias horas en espera de que sus demandas sean escuchadas y satisfechas, afectando con esto las actividades cotidianas de gran número de personas.

En este tipo de interpretación incluimos la que realizan quienes actúan como partes en los litigios, para fundar su pretensión cuando alegan la violación de preceptos constitucionales, esto sucede usualmente en los juicios de amparo o ante los organismos de protección de los Derechos Humanos, para fundar su queja y, actualmente, también con motivo de los juicios sobre controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad.

²⁴⁴ Cfr. *idem*, p. 35.

²⁴⁵ Señala este precepto en su parte conducente: "La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de terceros, provoque algún delito o perturbe el orden público..." (Las cursivas son nuestras.)