



LXI LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS

COMITÉ



Centro de Estudios de Derecho e
Investigaciones Parlamentarias



Centro de Estudios de Derecho e
Investigaciones Parlamentarias



LA INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL Y SUS PERSPECTIVAS

12, 13 Y 14 de Octubre de 2010

MEMORIA
LA INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL Y SUS PERSPECTIVAS

MEMORIA

**MEMORIA DEL SEMINARIO SOBRE LA INTERPRETACIÓN
CONSTITUCIONAL Y SUS PERSPECTIVAS**

12, 13 y 14 DE OCTUBRE DE 2010

Derechos Reservados

El contenido del trabajo de investigación que se publica, así como las impresiones y gráficas utilizadas, son responsabilidad del autor, lo cual no refleja necesariamente el criterio editorial.

La reproducción parcial o total de esta publicación, sin la autorización previa de la Cámara de Diputados, dará lugar a las sanciones previstas por la ley.



Presidente de la Cámara de Diputados

Dip. Francisco Javier Ramírez Acuña

Junta de Coordinación Política

Presidente:

Dip. Francisco José Rojas Gutiérrez

Integrantes

Dip. Josefina Eugenia Vázquez Mota
Dip. Alejandro de Jesús Encinas Rodríguez
Dip. Juan José Guerra Abud
Dip. Pedro Vázquez González
Dip. Reyes S. Tamez Guerra
Dip. Pedro Jiménez León

Secretario General

Dr. Guillermo Javier Haro Bélchez

Secretario de Servicios Parlamentarios

Lic. Emilio Suárez Licona

Secretario de Servicios Administrativos y Financieros

Ing. Ramón Zamanillo Pérez

**Director General del Centro de Estudios de Derecho e
Investigaciones Parlamentarias**

Lic. César Becker Cuéllar



**Comité del Centro de Estudios de Derecho e
Investigaciones Parlamentarias**

Presidente

Dip. Omar Fayad Meneses

Secretarios

Dip. Guadalupe Pérez Domínguez

Dip. Ezequiel Rétiz Gutiérrez

Dip. Victor Manuel Castro Cosío

Integrantes

Dip. José Oscar Aguilar González

Dip. Fermín Gerardo Alvarado Arrollo

Dip. María del Rosario Brindis Álvarez

Dip. Gerardo Del Mazo Morales

Dip. Fernando Ferreyra Olivares

Dip. Nancy González Ulloa

Dip. Sonia Mendoza Díaz

Dip. Ma. Teresa Rosaura Ochoa Mejía

Dip. Arturo Santana Alfaro

Dip. Francisco Saracho Navarro

Dip. Pedro Vázquez González

CONTENIDO

PRESENTACIÓN 11

MARTES 12 DE OCTUBRE DE 2010

SEDE: AUDITORIO "AURORA JIMÉNEZ DE PALACIOS; EDIFICIO "E" DE LA
CÁMARA DE DIPUTADOS

CEREMONIA DE INAUGURACIÓN

INTRODUCCIÓN AL SEMINARIO

LIC. CÉSAR BECKER CUÉLLAR

DIRECTOR GENERAL DEL CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO E INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS 17

DECLARATORIA INAUGURAL

DIPUTADO JORGE CARLOS RAMÍREZ MARÍN

PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS 21

LÍNEA TEMÁTICA I

VISIONES DOCTRINARIAS SOBRE LA INTERPRETACIÓN DE LA CONSTITUCIONALIDAD

MARTES 12 DE OCTUBRE DE 2010

MESA 1

LA INTERVENCIÓN DE LA CIENCIA EN EL MUNDO DEL DERECHO

DRA. ANA LAURA PAULA NETTEL DÍAZ

PROFESORA-INVESTIGADORA, DEPARTAMENTO DE DERECHO UAM AZCAPOTZALCO 25

MESA 2

EL NEOCONSTITUCIONALISMO FASE SUPERIOR DEL IUSNATURALISMO JURÍDICO

DR. JORGE OJEDA VELÁZQUEZ

MAGISTRADO DEL 2º TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO
CENTRO AUXILIAR, 1ª REGIÓN EN EL DISTRITO FEDERAL 37

MESA 3

LA TEORÍA DE LA PRAXIS INTERPRETATIVA DE RONALD DWORKIN

DR. VÍCTOR MANUEL ROJAS AMANDI

DIRECTOR DEL DEPARTAMENTO DE DERECHO, UIA 55

MESA 4

VERSIONES DOCTRINARIAS EN LA INTERPRETACIÓN DE LA CONSTITUCIONALIDAD

LIC. ULISES SERGIO SCHMILL ORDÓÑEZ

PROFESOR DE TIEMPO COMPLETO, DEPARTAMENTO ACADÉMICO DE DERECHO, ITAM 63

LÍNEA TEMÁTICA II
LA CONSTITUCIONALIDAD EN EL EJERCICIO DE LA
FUNCIÓN EJECUTIVA

MIÉRCOLES 13 DE OCTUBRE DE 2010

SEDE: AUDITORIO "AURORA JIMÉNEZ DE PALACIOS; EDIFICIO "E" DE LA
CÁMARA DE DIPUTADOS

MESA 5

LA INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL

Lic. MIGUEL CARLOS ALESSIO ROBLES

CONSEJERO JURÍDICO DEL EJECUTIVO FEDERAL

79

MESA 6

LA CONSTITUCIONALIDAD EN EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN
EJECUTIVA

Lic. FERNANDO MENDOZA CONTRERAS

DIRECTOR DE CONSTITUCIONALIDAD DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

109

MESA 7

INTERPRETACIÓN CONTITUCIONAL Y COSNTITUCIONALIDAD

Lic. JOSÉ JULIÁN DOMÍNGUEZ ARROYO

TITULAR DE LA UNIDAD DE ASUNTOS JURÍDICOS, SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN

115

MESA 8

INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL ENFOCADA AL PODER
EJECUTIVO FEDERAL

DR. JAVIER LAYNEZ POTISEK

PROCURADOR FISCAL DE LA FEDERACIÓN

123

MESA 9

LA CONSTITUCIONALIDAD EN EL EJERCICIO DE LA
FUNCIÓN EJECUTIVA EN EL DISTRITO FEDERAL

DRA. LETICIA BONIFAZ ALFONZO

CONSEJERA JURÍDICA Y DE SERVICIOS LEGALES, GOBIERNO DEL D.F.

129

LÍNEA TEMÁTICA III
LA CONSTITUCIONALIDAD EN EL EJERCICIO DE LA
FUNCIÓN JUDICIAL

MESA 10

CONSTITUCIONALIDAD EN LA FUNCIÓN JUDICIAL

Lic. JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS

MINISTRO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

147

MESA 11

ASPECTOS TEÓRICOS DE LA TEORÍA GENERAL DE LA INTERPRETACIÓN Y DE LA ARGUMENTACIÓN

DR. MANUEL LUCIANO HALLIVIS PELAYO

MAGISTRADO DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA

153

MESA 12

LA FACULTAD DE INVESTIGACIÓN DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

DRA. MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS

MINISTRA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

179

MESA 13

EL CONTROL CONSTITUCIONAL DE LEYES EN MATERIA ELECTORAL

DR. PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ

MAGISTRADO DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

189

**LÍNEA TEMÁTICA IV
LA CONSTITUCIONALIDAD EN EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN LEGISLATIVA**

JUEVES 14 DE OCTUBRE DE 2010

SEDE: AUDITORIO "AURORA JIMÉNEZ DE PALACIOS"; EDIFICIO "E" DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

MESA 14

LA INTERPRETACIÓN DE LA CONSTITUCIONALIDAD EN EL ÁMBITO LEGISLATIVO

DIPUTADO FEDERAL VÍCTOR HUMBERTO BENÍTEZ TREVIÑO

DIPUTADO FEDERAL DEL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL POR EL ESTADO DE MÉXICO Y PRESIDENTE DE LA COMISIÓN DE JUSTICIA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

197

MESA 15

EL CAMBIO EN LA CULTURA JURÍDICA NACIONAL

DR. JAIME FERNANDO CÁRDENAS GRACIA

DIPUTADO FEDERAL DEL PARTIDO DEL TRABAJO POR EL DISTRITO FEDERAL Y SECRETARIO DE LA COMISIÓN DE PUNTOS CONSTITUCIONALES

203

MESA 16

LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA FUNCIÓN LEGISLATIVA

DIPUTADO FEDERAL JESÚS ALFONSO NAVARRETE PRIDA

PRESIDENTE DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

211

MESA 17	
ALCANCES QUE TIENE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA EN EL EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES COMO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL	
SENADOR DE LA REPÚBLICA PEDRO JOAQUÍN COLDWELL	
PRESIDENTE DE LA COMISIÓN DE PUNTOS CONSTITUCIONALES DE LA CÁMARA DE SENADORES	221
MESA 18	
MECANISMOS DE CONTROL LEGISLATIVO	
DIPUTADO FEDEAL JAVIER CORRAL JURADO	
PRESIDENTE DE LA COMISIÓN DE GOBERNACIÓN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS	227
CEREMONIA DE CLAUSURA	
RECAPITULACIÓN Y MENSAJE	
DIPUTADO OMAR FAYAD MENESES	
PRESIDENTE DEL COMITÉ DEL CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO E INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS	239
DECLARACIÓN DE CLAUSURA DEL SEMINARIO	
DIPUTADO FEDERAL VÍCTOR HUMBERTO BENÍTEZ TREVIÑO	
PRESIDENTE DE LA COMISIÓN DE JUSTICIA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS	243
SINOPSIS DE LAS PONENCIAS	245
CURRICULUM VITAE DE LOS PONENTES	257
ANEXO	
MEMORIA FOTOGRÁFICA	293

PRESENTACIÓN

El Poder Judicial ha tenido un papel predominante en la interpretación constitucional; sin embargo, los Poder Ejecutivo y Legislativo para ejercer cabalmente sus funciones tienen, igualmente, que apegarse al respeto de la misma tanto en su sentido formal como material que define su supremacía.

Aunado a lo anterior la doctrina ha generado una serie de corrientes del pensamiento constitucional vinculado con la interpretación de la Carta Magna; considerando los fenómenos antes mencionados el CEDIP considero de gran trascendencia hacer un intercambio de ideas en torno a la constitucionalidad en el ejercicio de las Funciones Legislativas, Ejecutivas y Judiciales, sin dejar de analizar su tratamiento doctrinario.

A partir de estas ideas, convocó a diferentes especialistas relacionados con el estudio, la elaboración y aplicación de los preceptos constitucionales. Se llevó a cabo un ejercicio plural, tanto de visiones académicas como de las propias de los servidores públicos en su función, ya sea, ejecutiva, legislativa o judicial respectivamente; dentro del “Seminario sobre la Interpretación Constitucional y sus Perspectivas”, cuyo contenido se refleja en esta memoria.

El Seminario se desarrolló en el “Auditorio Aurora Jiménez de Palacios”, del Palacio Legislativo de San Lázaro, durante los días 12, 13 y 14 de octubre del año 2010; conformado por cuatro líneas temáticas y dieciocho mesas; la primera línea temática denominada “*Visiones Doctrinarias de Interpretación de la Constitucionalidad*”; la segunda línea temática llamada, “*La Constitucionalidad en el Ejercicio de la Función Ejecutiva*”; la tercera, titulada “*La Constitucionalidad en el Ejercicio de la Función Judicial*”, y finalmente, la cuarta línea temática, titulada “*La Constitucionalidad en el Ejercicio de la Función Legislativa*”.

Las ponencias presentadas aportaron valiosas ideas sobre la interpretación constitucional, las que seguramente serán un referente sobre el tema tratado por los participantes en el Seminario por lo que se decidió incorporarlas a esta Memoria, la que quedó integrada por los siguientes seis apartados:

El primer apartado, corresponde a la Ceremonia de Inauguración, que comprende las palabras introductorias al Seminario por el suscrito, así como el discurso inaugural del Diputado Jorge Carlos Ramírez Marín, Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

El segundo apartado, contiene las exposiciones de la línea temática “*Visiones Doctrinarias sobre la Interpretación de la Constitucionalidad*”,

integrada por cuatro mesas, con la participación de los ponentes: Dra. Ana Laura Paula Nettel Díaz, Profesora-Investigadora del Departamento de Derecho de la Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Azcapotzalco; Dr. Jorge Ojeda Velázquez, Magistrado del 2º Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región, en el Distrito Federal; Dr. Víctor Manuel Rojas Amandi, Director del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana; Lic. Ulises Sergio Schmill Ordóñez, Profesor de tiempo completo del Departamento Académico de Derecho del Instituto Tecnológico Autónomo de México; esta Mesa estuvo moderada por el Lic. Pedro Argomaniz Realzola, Presidente de la Asociación Mexicana de Institutos y Organismos de Investigación Legislativa.

El apartado tercero, se refiere a la *“La Constitucionalidad en el Ejercicio de la Función Ejecutiva”*, integrada por cinco mesas que contó con la intervención de los expositores: Lic. Miguel Carlos Alessio Robles, Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal; Lic. Fernando Mendoza Contreras, Director General de Constitucionalidad de la Procuraduría General de la República; Lic. José Julián Domínguez Arroyo, Titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Gobernación; Dr. Javier Laynez Potisek, Procurador Fiscal de la Federación; y Dra. Leticia Bonifaz Alfonso, Consejera Jurídica y de Servicios Legales del Gobierno del Distrito Federal; la Mesa se desarrolló bajo la moderación del Lic. Miguel Ángel Camposeco Cadena, especialista en Derecho Parlamentario y Académico de la Universidad Nacional de México.

El cuarto apartado, relativo a *“La Constitucionalidad en el Ejercicio de la Función Judicial”*, integrada por cuatro mesas; contiene las ponencias de: Lic. José Fernando Franco González Salas, Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; Dr. Manuel Luciano Hallivis Pelayo, Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; Dra. Margarita Beatriz Luna Ramos, Ministra de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; y con la ponencia del Dr. Pedro Esteban Penagos López, Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que fue leída por el Dr. Enrique Ochoa Reza, Director. Director del Centro de Capacitación Judicial Electoral del TEPJF; esta Mesa contó con la moderación del Dr. Alfredo Salgado Loyo, Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

El quinto apartado, referido a la línea temática *“La Constitucionalidad en el Ejercicio de la Función Legislativa”*, quedó conformado por cinco mesas con la participación de: Diputado Federal Víctor Humberto Benítez Treviño, Presidente de la Comisión de Justicia de la Cámara de Diputados; Diputado Federal Jaime Fernando Cárdenas Gracia, Secretario de la Comisión de

Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados; Diputado Jesús Alfonso Navarrete Prida, Presidente de la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados; Senador de la República Pedro Joaquín Coldwell, Presidente de la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Senadores; y Diputado Javier Corral Jurado, Presidente de la Comisión de Gobernación de la Cámara de Diputados, la que fue moderada por el Lic. Jorge Efraín Moreno Collado, Consejero de la Judicatura Federal.

El sexto y último apartado, denominado “Ceremonia de Clausura”, integra: la Recapitulación y Mensaje del Diputado Federal Omar Fayad Meneses, Presidente del Comité del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias; así como la Declaración de Clausura del Seminario, hecha por el Diputado Víctor Humberto Benítez Treviño, Presidente de la Comisión de Justicia de la Cámara de Diputados. Las Sinopsis de las Ponencias realizadas por los investigadores del CEDIP: la Dra. Cecilia Licona Vite, referida a la Mesa *“Visiones Doctrinarias sobre la Interpretación de la Constitucionalidad”*; el Dr. Juan Ramírez Marín, respecto a la Mesa *“La Constitucionalidad en el Ejercicio de la Función Ejecutiva”*; el Lic. Óscar Uribe Benítez, relativo a la Mesa *“La Constitucionalidad en el Ejercicio de la Función Judicial”*; y el Mtro. Gonzalo Santiago Campos, sobre la Mesa *“La Constitucionalidad en el Ejercicio de la Función Legislativa”*.

Por último se incluye un apartado que compila el Curriculum Vitae de ponentes y participantes, además de un anexo con la memoria fotográfica.

A manera de corolario, diremos que es necesario entender a nuestra Constitución como un instrumento jurídico y, por tanto, los asuntos constitucionales atañen no sólo a los abogados y letrados, sino a toda la sociedad en su conjunto.

Finalmente, conviene señalar que el Seminario tuvo una excelente acogida, tanto por los Diputados, asesores y Secretarios Técnicos de las Comisiones, como por maestros y estudiantes de varias universidades, los que en un número aproximado de 400, asistieron permanentemente durante los tres días en que se desarrolló el evento, habiendo recibido la constancia correspondiente.

Sólo me resta agradecer a los panelistas y al público en general, mi grato reconocimiento por su asistencia y participación.

LIC. CÉSAR BECKER CUÉLLAR
DIRECTOR GENERAL DEL CEDIP

SEMINARIO
LA INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL Y SUS PERSPECTIVAS
12, 13 Y 14 DE OCTUBRE 2010

MARTES 12 DE OCTUBRE DE 2010

SEDE: AUDITORIO "AURORA JIMÉNEZ DE PALACIOS; EDIFICIO "E"
DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

CEREMONIA DE INAUGURACIÓN

INTRODUCCIÓN AL SEMINARIO

LIC. CÉSAR BECKER CUÉLLAR

DIRECTOR GENERAL DEL CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO E INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS

DECLARATORIA INAUGURAL

DIPUTADO JORGE CARLOS RAMÍREZ MARÍN

PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

PRESÍDIUM

LICENCIADO CÉSAR BECKER CUÉLLAR

Director general del cedip

DOCTOR GUILLERMO HARO BELCHEZ

Secretario general de la cámara de diputados

DIPUTADO JORGE CARLOS RAMÍREZ MARÍN

Presidente de la mesa directiva de la cámara de diputados

DIPUTADA GUADALUPE PÉREZ DOMÍNGUEZ

Secretaria del comité delcedip

LICENCIADO EMILIO SUÁREZ LICONA

Secretario de servicios parlamentarios de la cámara de diputados

LICENCIADO ANTONIO SÁNCHEZ DÍAZ DE RIVERA

Coordinador de los centros de estudio

CEREMONIA DE INAUGURACIÓN

INTRODUCCIÓN AL SEMINARIO

LIC. CÉSAR BECKER CUÉLLAR

Director General del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias
de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión

Ciudadano diputado Jorge Carlos Ramírez Marín, Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión;

Diputada Guadalupe Pérez Domínguez, Secretaria del Comité del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados.

Ciudadano Lic. Guillermo Javier Haro Bélchez, Secretario General de la Cámara de Diputados.

Lic. Emilio Suárez Licona, Secretario de Servicios Parlamentarios.

Lic. José Antonio Sánchez Díaz de Rivera, Coordinador de los Centros de Estudio de la Cámara de Diputados.

Señores legisladores, ministros, magistrados, académicos, especialistas, jueces, servidores públicos de los gobiernos federal y del Distrito Federal; compañeros que nos acompañan en esta ceremonia inaugural del Seminario *La Interpretación Constitucional y sus Perspectivas*.

Agradecemos a todos ustedes muy cumplidamente su presencia y participación.

Dentro de las tareas de apoyo a la gestión de los legisladores que realiza el CEDIP está, junto a la de resolver consultas, emitir opiniones y realizar investigaciones, el llevar a cabo una serie de actividades académicas, entre las que se encuentra la organización de conferencias y seminarios, como el que hoy nos ocupa. Esta tarde damos inicio a este evento que se desarrollará en cuatro mesas durante tres días, en el que abordaremos un tema central de nuestro orden jurídico y de gran trascendencia para la vida nacional: el análisis de la constitucionalidad en el ejercicio de las funciones públicas.

En la concepción de estos trabajos, quisimos abarcar un repaso general de las principales corrientes de la teoría del derecho en la materia y la constitucionalidad del ejercicio de las funciones legislativa, ejecutiva y judicial.

Recientemente se han presentado nuevas visiones de interpretación constitucional, en lo que se ha denominado “el nuevo constitucionalismo”. La doctrina, principalmente la europea, ha sido muy activa en esta materia.

Se ha vuelto la mirada a Europa sin dejar de observar al modelo interpretativo constitucional estadounidense, que ha tenido como eje fundamental el papel de los jueces, principalmente el de los Ministros de la Corte. De entre ellos hubo quien dijo: *la Constitución es lo que los jueces dicen que es*.

Sin embargo, esta corriente tiene fuertes detractores quienes piensan que los controles que imponen la revisión de los jueces a las decisiones mayoritarias pudieran socavar la igualdad política al alejar del interés público las agendas, y al afianzar los privilegios de las minorías dominantes y la dominación de los no privilegiados.

Tenemos un común denominador que pretende dejar la facultad interpretativa de la constitucionalidad a los jueces, en su caso a los jueces constitucionales. Facultad que en nuestro sistema ejercen los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. ¿Y qué papel juega en estas definiciones trascendentales para la república el Poder Legislativo Federal, y cuál el Constituyente Permanente?

Después de estos trabajos estamos conscientes que nos queda pendiente convocar a los mismos interlocutores, pero ahora de las entidades federativas. Uno de los fines de este seminario es que los legisladores debatan y tengan elementos para debatir sobre los planteamientos que se formulan desde la doctrina, entre ellos mismos y con los otros poderes. Éstos son temas que deben estar en sus agendas para ser estudiados a profundidad y así tomar posición.

Hace ya algunos años, en esta Cámara de Diputados se celebró un evento con la temática relativa a la denominada interpretación auténtica del Poder Legislativo. Es momento de traerla a colación y explorar en adelante su vigencia y, en su caso, los medios para hacerla una realidad.

Pareciera que en la función ejecutiva no quedaría más que sujetarse responsablemente al respeto de la Constitución. Pero en esta función existen muchos otros temas relacionados. Veamos someramente. En virtud de la facultad de iniciativa que asiste al Ejecutivo, resulta obligado realizar un análisis del impacto constitucional que tiene cada proyecto de ley o de reformas.

En el ejercicio del denominado “veto”, si se emplea aduciendo causas de constitucionalidad se estaría realizando en sí un análisis de la misma. Lo mismo se tiene que hacer en el ejercicio de todas las facultades administrativas, desde las reglamentarias hasta la expedición de acuerdos, decretos y actos jurídico-administrativos en general. Qué decir del respeto a las resoluciones judiciales, de los diferentes instrumentos jurídicos que

engloban el denominado “procesal constitucional”: amparo, controversia constitucional y acción de inconstitucionalidad.

Desde las distintas teorías del iusnaturalismo, pasando por la exégesis para llegar al positivismo, en el que tantos fuimos formados, y que a pesar de sus críticos no ha sido desbancado en su totalidad, vivimos el estado constitucional de derecho, pasando por todos los neos: el neoiusnaturalismo, el neopositivismo, observando el realismo sociológico, el psicologismo y el garantismo. En fin, para englobar por el neoconstitucionalismo y sus críticos, surgen las corrientes que apoyan o no la participación de los jueces que definan la constitucionalidad.

De una decantación de la riquísima variedad de ideas emerge la necesidad de partir de los conceptos, de normas y principios constitucionales como objeto de interpretación. El tema del análisis de las normas ha sido la base fundamental de los esfuerzos metodológicos interpretativos, y bastante explorados por cierto. Sin embargo, ha venido cobrando importancia de manera progresiva la necesidad de interpretar la Constitución a partir de los valores y principios que contiene.

Lo anterior no lleva necesariamente a que el legislador y quienes tengan capacidad de iniciativa de reforma constitucional propongan hacer explícitos dichos valores y principios.

Con todo entusiasmo hemos estado esperando estos momentos para escuchar a los especialistas y a quienes tienen la responsabilidad de aplicar las normas constitucionales, para allegarnos de conocimientos, compartir experiencia y, haciendo mérito a la vocación parlamentaria, dialogar desde los distintos puntos de vista para encontrar nuevas perspectivas a la interpretación constitucional.

Estamos convencidos de que una Constitución no sólo es un pacto de convivencia social y política, ni solamente la norma de normas. Es necesario entenderla como un instrumento vivo, actuante, dinámico, en constante identificación con los intereses ciudadano, social y político, y que los asuntos constitucionales no sólo atañen a los abogados y letrados, sino a toda la sociedad en su conjunto.

Finalmente, reiteramos nuestro profundo agradecimiento a los ponentes y moderadores, a la distinción que nos hace el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados de estar aquí presente y declarar formalmente la inauguración de estos trabajos, así como a los asistentes diputados, secretarios, asesores, juristas, docentes y alumnos que nos honran con su presencia.

Muchas gracias

DECLARATORIA INAUGURAL

DIPUTADO JORGE CARLOS RAMÍREZ MARÍN

Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados del

H. Congreso de la Unión

Muchas gracias. Distinguida Diputada Guadalupe Pérez, distinguidos funcionarios de la Cámara de Diputados y, muy particularmente, saludo la presencia de mi amigo el maestro César Becker, quien tiene, y además lo hace con mucho tino, la responsabilidad de dirigir el Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados.

Creo que no puede ser más afortunada esta convocatoria para analizar no la Constitución, sino la constitucionalidad. El fenómeno que nos ocupa es cómo se está aplicando, cómo se está interpretando.

Un Diputado con orden de aprehensión, con fuero en la Cámara de Diputados es un tema que merece una amplia discusión.

La discusión misma acerca de los matrimonios entre personas del mismo sexo, la discusión misma con respecto a si la Cámara de Diputados debe tener 300 ó 500 diputados o 200 ó 101. La discusión misma sobre el fuero con respecto a las funciones de seguridad que hoy realizan el ejército y la marina fuera del ámbito que tradicionalmente se les conocía.

Todo esto, constituyen los fenómenos que está atravesando el país hoy, y cada uno de esos fenómenos tiene una repercusión en decisiones que casi siempre terminan en la misma cuestión: si están o no apegadas a la constitucionalidad.

La Cámara de Diputados ha interpuesto, en lo que va de la Legislatura, tres y posiblemente, antes de que termine el año serán seis controversias constitucionales contra decisiones del Ejecutivo.

Me parece que si algún tema merece llamar la atención del Centro de Estudios de la Cámara de Diputados, destinado específicamente al estudio de la juridicidad, tiene que ser éste.

Por eso celebro esta iniciativa del maestro César Becker y celebro sobre todo que la convocatoria no haya tenido ninguna restricción. No se trata de escucharnos entre nosotros; lo importante para el Poder Legislativo es escuchar a todos, en ésta y en las demás materias, y me parece que el hecho de tener en este seminario a señores ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Procuradores de los distintos ámbitos del espectro jurídico del Poder Ejecutivo, al Poder Ejecutivo, al Poder Legislativo, al Poder Judicial hacen de este seminario un objeto que puede aportarnos la mayor de las riquezas, en cuanto a información de lo que necesita la Cámara de Diputados el día de hoy.

Me parece que es ésta una muy afortunada iniciativa que por supuesto cuenta ampliamente con el respaldo de la Cámara de Diputados en su conjunto y así lo demuestra el hecho de que aquí estarán compartiendo esta escena, por llamarlo de alguna forma, señores diputados del PAN, del PRI, del PRD, integrantes del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial; me parece que eso es precisamente lo que busca representar la Cámara de Diputados: la pluralidad, las distintas formas de pensar que existen y conviven, y se debaten a veces intensamente en el país.

Creo que debemos sentirnos todos contentos y deseándoles el mejor de los éxitos, es un profundo honor declarar formalmente inaugurados los trabajos de este seminario, siendo exactamente las 5:39 horas de la tarde de este 12 de octubre de 2010. Que sea para bien. Enhorabuena para las leyes de nuestro país y enhorabuena para el Congreso mexicano.

Muchas gracias

LÍNEA TEMÁTICA I
VISIONES DOCTRINARIAS SOBRE LA INTERPRETACIÓN DE LA
CONSTITUCIONALIDAD

MARTES 12 DE OCTUBRE DE 2010

SEDE

AUDITORIO "AURORA JIMÉNEZ DE PALACIOS; EDIFICIO "E" DE LA
CÁMARA DE DIPUTADOS

MESAS

- 1. LA INTERVENCIÓN DE LA CIENCIA EN EL MUNDO DEL DERECHO**
DRA. ANA LAURA PAULA NETTEL DÍAZ
- 2. EL NEOCONSTITUCIONALISMO FASE SUPERIOR DEL**
IUSNATURALISMO JURÍDICO
DR. JORGE OJEDA VELÁZQUEZ
- 3. LA TEORÍA DE LA PRAXIS INTERPRETATIVA DE RONALD DWORKIN**
DR. VÍCTOR MANUEL ROJAS AMANDI
- 4. VERSIONES DOCTRINARIAS EN LA INTERPRETACIÓN DE LA CONSTITUCIONALIDAD**
LIC. ULISES SERGIO SCHMILL ORDÓÑEZ

I. VISIONES DOCTRINARIAS SOBRE LA INTERPRETACIÓN DE LA CONSTITUCIONALIDAD

MESA 1

LA INTERVENCIÓN DE LA CIENCIA EN EL MUNDO DEL DERECHO

DRA. ANA LAURA PAULA NETTEL DÍAZ

Profesora-Investigadora del Departamento de Derecho
UAM Azcapotzalco

Quiero, ante todo, manifestar mi agradecimiento a los miembros del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias y en particular al Licenciado César Becker, por haberme invitado a hablar ante tan honorable audiencia. Es en efecto una gran oportunidad para mí, el poder exponer ante los grandes juristas que aquí se encuentran, algunas ideas que quisiera poner a su consideración y sobre todo a su crítica.

Elegir el tema de esta plática no me fue fácil, tantos son los temas importantes que yo querría consultar con ustedes. Me inclino, por motivos principalmente prácticos; es decir, relacionados con la inminencia de la acción, al tema de la intervención de los expertos en las decisiones jurídicas. Como todos sabemos, a partir del siglo XIX, la ciencia adquiere un prestigio creciente y para decirlo de manera sucinta tiene la posición de una instancia inapelable. Así, una posición que se funda en el conocimiento científico se presenta, en la mayoría de los casos, como irrefutable.

En todos los ámbitos de la vida, la presencia de la ciencia ha aumentado de manera notoria. Por ejemplo, en nuestra vida familiar desde que el niño nace recurrimos a los especialistas: las abuelas son abandonadas por un libro en el que la nueva madre consulta todas sus dudas; si el niño va mal en la escuela, inmediatamente el psicólogo entra en línea de cuenta. Asimismo si hay problemas de pareja, el cura, a menos que sea psicólogo, ya no es consultado. La misma situación se presenta en los demás ámbitos de la vida, en la política, en la administración y lo que a nosotros nos interesa, en el campo del derecho.

La importancia de la participación de los científicos ha aumentado de tal forma que, en cierto sentido, hoy en día el peso de sus intervenciones compite en todos los ámbitos de la actividad jurídica con aquel de la autoridad decisoria.

Así, los expertos intervienen muy frecuentemente en la determinación de los contenidos de las normas, es decir, en problemas de *lege ferenda* o política legislativa. Pero también, y cada día con mayor frecuencia,

intervienen en el momento de la adjudicación o aplicación de la ley, ya se trate de la aplicación para crear normas generales, o para la creación de normas individuales en sus diferentes niveles.

El derecho se ve urgido por los nuevos conocimientos producidos por la ciencia y la tecnología; baste pensar por ejemplo en los problemas que nos plantean los avances de la genética. Los actores del derecho no cuentan, ni podrían contar, dada la gran especialización del conocimiento científico, con las capacidades necesarias para enfrentar todos los nuevos problemas, de tal suerte que las opiniones de los expertos serán frecuentes y necesarias para dilucidar un gran número de asuntos que se presentan en nuestro ámbito.

En todos los campos, el conocimiento se especializa cada vez más: las personas que tienen una formación particular en un campo específico del conocimiento adquieren el carácter de autoridades epistémicas y, es en efecto, en tanto autoridades que intervienen en los distintos campos de la vida social; como hemos dicho, el campo del derecho no es más que uno más de ellos. Sin embargo, el problema que se plantea es que el derecho es por excelencia el ámbito en donde se ejerce, por así decirlo, la autoridad social; de ahí que hay que subrayar que se trata de dos autoridades, la científica y la jurídica, que entran en juego. Si la interacción entre la ciencia y el derecho puede ser muy fructífera, requiere por otra parte ser tomada con precauciones que van más allá del problema de la posible corrupción de los expertos. En efecto, el lugar que ocupa la ciencia en nuestras vidas en general y en particular en el mundo del derecho, llama a reflexionar acerca de la autoridad que le concedemos a la ciencia y sobre todo, lo que me parece más trascendente, acerca del cuándo, el cómo, bajo qué circunstancias y con qué límites hemos de conceder dicha autoridad.

Ahora bien, la cuestión que me interesa explorar es: dado que en efecto la autoridad jurídica requiere de las opiniones de los científicos, en qué medida el actor jurídico debe, por respeto o deferencia a ésta, someter su juicio a la opinión expresada por una autoridad epistémica; dicho de otra manera, cuándo debe decidir fundándose en un argumento de autoridad. Éste sería un extremo, una especie de subrogación del experto en las funciones de la autoridad jurídica; el otro extremo consistiría en que la autoridad jurídica considerara que la opinión del experto no tiene vinculación alguna para su decisión y por lo tanto puede no tomarla en cuenta. En lo que sigue, solamente me ocuparé de analizar la primera opción; centraré entonces mi análisis en las condiciones en las que es legítimo que una autoridad jurídica decida fundándose en una autoridad epistémica.

Nos encontramos ante la problemática que desde la antigüedad preocupó a Aristóteles, es decir, ante el problema de la evaluación de los argumentos. En las *Refutaciones sofísticas*, el estagirita nos llama la atención sobre los argumentos que, teniendo una apariencia válida, en realidad no lo son, es decir, las falacias¹. Con el fin de que se puedan identificar más fácilmente, Aristóteles constituye una lista de falacias. Es importante señalar que si el problema de cuándo es falaz un argumento fue planteado en la antigüedad, no fue resuelto y sigue siendo objeto de un intenso debate en la actual teoría de la argumentación². La lista de falacias de Aristóteles fue varias veces aumentada y reinterpretada a lo largo de los siglos; entre otros, Locke³ en el siglo XVII incluyó una serie de falacias, las llamadas “ad”: *ad populum*, *ad baculum*, *ad misericordiam*, *ad ignorantiam* etc., entre las que se encuentra una que es particularmente interesante para nuestro problema: el argumento *ad verecundiam* al que volveremos. Por otra parte, el concepto mismo de falacia fue modificado en los recientes desarrollos de la teoría de la argumentación, así las falacias ya no son definidas como argumentos que parecen válidos pero no lo son, sino como movimientos erróneos en el discurso argumentativo.

En la historia de la teoría de las falacias, hay que subrayar por su carácter innovador el libro de Hamblin titulado precisamente *Falacias*⁴, y publicado en 1970. Uno de los principales aportes de Hamblin fue poner énfasis en que un argumento puede ser falaz en ciertas circunstancias, pero no en otras. Un caso es el argumento *ad hominem*, que en el sentido más utilizado consiste en atacar a la persona haciendo referencia a sus características personales en lugar de responder a los argumentos avanzados para sostener una posición⁵; un ejemplo ilustrativo es: “La filosofía de Bacon no es

1 ARISTÓTELES, *Refutaciones sofísticas*, pp. 16 a 20.

2 Véanse, entre otros, H. V. Hansen y R. C. Pinto (eds.), *Fallacies. Classical and Contemporaries Readings*, University Park, Penn., Pennsylvania State University Press, 1995; C. W. Tindale, *Fallacies and Argument Appraisal*, Cambridge, Cambridge University press, 2007; F. van Eemeren et al., *Fallacies and Judgments of Reasonableness. Empirical Research concerning the Pragma-dialectical Discussion Rules*, Dordrecht, Londres y Nueva York, Springer, 2009.

3 “[...] it may be worth our while a little to reflect on four sorts of arguments that men, in their reasonings with others, do ordinarily make use of to prevail on their assent, or at least so to awe them as to silence their opposition”, J. Locke, “Four Sorts of Arguments, retomado de su Essay Concerning Human Understanding en Hansen y Pinto (eds.), *Fallacies*, op. cit., p. 55.

4 HAMBLIN, C. L., *Fallacies*, nueva ed., Newport News, Virginia, Vale Press, 2004 (1a. ed. 1970).

5 Existen otros sentidos del argumento *ad hominem*, véase I. M. Copi y C. Cohen, *Introducción a la lógica*, trad. cast. México, Limusa, 2008, p. 132-135; para una síntesis más reciente, véase A. Brinton, “The *ad hominem*”, en Hansen y Pinto (eds.), *Fallacies*, op. cit., p. 213-222.

confiable porque él fue removido de su ministerio por deshonestidad”⁶. Se trata de un argumento falaz debido a que la falta de confiabilidad de la persona no es un criterio oportuno para descalificar las ideas de un filósofo; sin embargo, en otras circunstancias hacer alusión a la falta de confiabilidad de una persona, sí puede constituir un argumento pertinente, por ejemplo cuando se propone un árbitro o un testigo; por lo tanto en esas circunstancias el mismo argumento que se refiere a la persona no es falaz⁷.

Ahora bien, si volvemos al problema que se ha planteado más arriba, es decir la situación en la que una autoridad epistémica entra en interacción con la autoridad jurídica respecto de la forma en que ha de decidirse una problemática, lo que está en juego es si la autoridad jurídica ha de resolver apoyándose en un argumento de autoridad; es decir, fundándose simplemente en el dicho del científico. Antes de entrar al análisis de las relaciones entre estas dos autoridades, es útil una breve precisión terminológica sobre lo que entendemos por argumento de autoridad y su dependiente, el *ad verecundiam*.

La cuestión del argumento de autoridad es muy compleja y, hay que decirlo, tampoco hay consenso entre los especialistas de la teoría de la argumentación acerca de este tipo de argumento. Algunos teóricos consideran legítimo el llamado a la autoridad y otros no. En general quienes lo rechazan son los que se inclinan más por el análisis formal. Desde las corrientes de la lógica informal y en particular las posturas pragmáticas, la visión del argumento de autoridad es menos rígida. La idea es que si alguien es autoridad en un campo, parece razonable aceptar lo que ésta dice por el simple hecho de que lo ha dicho (*Perelman, Toulmin, Govier*)⁸. Por esta razón, el argumento de autoridad se ha mencionado dentro de la lista de los argumentos válidos. Sin embargo, ello no significa que todos los llamados a la autoridad sean legítimos. Así, para distinguir el uso legítimo del

6 Este ejemplo viene de I. M. Copi Introduction to Logic, Nueva York, Macmillan, 4a. ed., 1972, p. 75, pero ya no fue retomado en las ediciones posteriores.

7 Muchos autores han dado este ejemplo de un uso legítimo del argumento ad hominem que viene del derecho: Copi y C. Cohen, Introducción a la lógica, op. cit., p. 600; R. H. Johnson y J. A. Blair, Logical Self-Defense, Nueva York, Ámsterdam y Bruselas, International Debate Education Association, 2006, p. 102-104. Estos dos últimos autores hicieron una clasificación de las falacias en función del incumplimiento de alguno de los tres criterios que consideran necesarios para la validez de un argumento: aceptabilidad, relevancia y suficiencia. De acuerdo con ellos, el ad hominem sería una falacia de la diversión. R. H. Johnson y J. A. Blair, Logical Self-Defense, op. cit., p. 65 sq.; sobre el ad hominem, véase p. 98-104.

8 Véanse Ch. PERELMAN y L. Olbrechts-Tyteca, Traité de l'argumentation, Paris, PUF, 1958, párrafo 70, p. 410 ss; S. Toulmin, R. Rieke y A. Janik, An Introduction to Reasoning, Nueva York y Londres, Macmillan, 2a. ed., 1984, p. 229 ss; T. Govier, A Practical Study of Argument, 2a. ed., Belmont, Calif., Wadsworth, 1988, p. 82-84.

argumento de autoridad del ilegítimo, se ha usado el término “*ad verecundiam*” acuñado por *Locke*, como ya dijimos. Para empezar, considero oportuno recordar la ya clásica definición que da *Copi* del *ad verecundiam*.

De acuerdo con este autor, “la falacia *ad verecundiam* ocurre cuando se hace una apelación a personas que no tienen credenciales legítimas de autoridad en la materia en discusión. Así, en una discusión sobre moralidad, una apelación a las opiniones de *Darwin*, autoridad indiscutible en biología, sería falaz, como lo sería la apelación a las opiniones de un gran artista, como *Picasso*, para elucidar un asunto económico”⁹.

Esta distinción pareciera resolver el problema de la diferencia entre uso legítimo e ilegítimo; sin embargo el problema del uso adecuado del argumento de autoridad va más allá de las credenciales de la autoridad en cuestión. Así, también habría que preguntarse si por el solo hecho de que una autoridad tenga una cierta competencia, se deba aceptar sin otra consideración su dicho. Para responder, procede hacer referencia a una de las versiones más radicales de la crítica al argumento de autoridad, que lo caracteriza como llamado a la reverencia¹⁰.

Por ejemplo, para *James Edwin Creighton*, “el *argumentum ad verecundiam* es una apelación a la reverencia que muchas personas sienten por un gran nombre. Este método de razonamiento intenta responder a un problema refiriéndose a la opinión de una autoridad reconocida, sin tomar en consideración de ninguna manera los argumentos presentados a favor o en contra de la posición en cuestión.”¹¹

Lo interesante de esta crítica, es que pone en evidencia el aspecto poco racional de la apelación a la modestia o reverencia ante la autoridad, precisamente porque la reverencia a la autoridad que es del orden emocional se opone a la consideración de los argumentos esgrimidos que es del orden racional. Al aceptar de esta forma el dicho de una autoridad, se pierde la oportunidad de analizar racionalmente el argumento que la autoridad debería proporcionar. Resulta interesante retomar el significado etimológico de *ad verecundiam*: “*verecundia*” significa “vergüenza”, “modestia”, así que el término *ad verecundiam* es un llamado a respetar modestamente la autoridad de los que saben¹².

Podemos ahora tratar de resumir nuestro problema: por una parte, está la autoridad epistémica cuya legitimidad está fundada en que tiene

9 COPI, I. M. y C. Cohen, Introducción a la lógica, op. cit., p. 130.

10 Cfr. WALTON, D., Appeal to Expert Opinion. arguments from Authority, University Park, Penn., Pennsylvania state University Press, 1997, p. 64.

11 CREIGHTON, J. E., An Introductory Logic, Nueva York, Macmillan, 1904, p. 170.

12 HAMBLIN, C. L., Fallacies, op. cit., p. 42.

conocimiento específico de un campo del saber. En virtud de dicho conocimiento, es llamada por la autoridad jurídica para aportarlo ante una cuestión planteada. La autoridad jurídica, de acuerdo con una primera posición, tendría que someter su juicio a la opinión sostenida por la autoridad epistémica. La ventaja del simple sometimiento a este tipo de autoridad consistiría en que los asuntos se resuelvan con mayor celeridad y economía de recursos. A esta posición, la llamaremos “la tesis socrática”, ya que en diversas ocasiones Sócrates la sostiene. Por otra parte, están las autoridades jurídicas fundadas en una competencia otorgada por el sistema jurídico para hacer frente a una problemática social, sea esta de carácter general como la creación de pautas de conducta, o particular como la resolución de casos concretos (por ejemplo de conflictos); estas autoridades en última instancia representan a quienes directa o indirectamente las han elegido y se deben a ciertos propósitos, principios y políticas que se encuentran contenidos en el pacto de la República.

De tal forma que de acuerdo con otra postura, una autoridad jurídica no podría delegar la función que le fue conferida y si se auxilia de las opiniones de expertos, tiene ella que tomar las decisiones sirviéndose en su argumentación de los elementos aportados por éstos, pero siempre acorde en última instancia con los propósitos, principios y políticas mencionados. A ésta la llamaremos “la tesis democrática”. Dicho esto, podría objetarse que el problema de fondo no ha sido enfrentado: ¿Bajo qué condiciones podríamos estimar que fundarse en lo aportado por la autoridad epistémica no consiste en un simple sometimiento, es decir un *ad verecundiam*?

Para responder a esta pregunta, considero útil recordar que si el llamado a la autoridad epistémica tiene sentido, es porque se espera poder ejercer de mejor manera la autoridad jurídica; en efecto, se espera que a partir del conocimiento aportado por el científico, se pueda comprender mejor la naturaleza y las circunstancias del caso y por ende evaluar las consecuencias de una eventual decisión. Si es verdad que la autoridad jurídica se ve impelida a solicitar el conocimiento científico porque la ciencia se especializa a tal grado que es imposible que una persona abarque diversos campos del conocimiento humano, ello no quiere decir que dicha autoridad no pueda tener elementos que le permitan acercarse en una actitud activa a la comprensión de lo aportado por el experto. Así la cuestión es cómo deben proceder las autoridades jurídicas ante las opiniones de los expertos y lo que es tal vez todavía más complejo, cómo han de decidir, cuando los científicos están en desacuerdo.

Para tratar de ahondar en esta problemática, voy a hacer un pequeño rodeo por el mundo de la filosofía de la ciencia, enfocándome en la

producción y la transmisión del conocimiento científico. Como mencioné anteriormente, todavía hoy en día somos tributarios de las ideas positivistas del siglo XIX, es decir, seguimos pensando que la ciencia es una empresa unitaria en el sentido de que el espíritu humano es poseedor de una racionalidad universal, asocial y a-histórica, la misma en todo tiempo y lugar, de donde se seguiría, por una parte, una coherencia en su producción y, por otra, la acumulación del conocimiento; dicho de otra forma, un progreso unidireccional del conocimiento.

En contra de esta posición, es importante mencionar a *Ludwick Fleck*, un científico polaco precursor de las ideas revolucionarias de *Thomas Kuhn*. *Fleck* sostiene que la idea de mente humana o racionalidad solamente tiene sentido dentro de una tradición, es decir, no es universal. En su libro *La génesis y el desarrollo de un hecho científico*¹³ muestra la importancia que tiene la forma en que se genera y se transmite el conocimiento. Para este autor, el conocimiento se genera en los colectivos de pensamiento, compuestos por un círculo esotérico y otro exotérico, el círculo esotérico está constituido por los especialistas *stricto sensu*, quienes publican sus ideas en revistas especializadas, así como por los especialistas generalistas quienes producen libros de texto; el círculo exotérico lo componen los legos quienes sobrestiman las capacidades de los especialistas y atribuyen un enorme grado de certeza a todo conocimiento que procede de los especialistas.

Los conocimientos que se encuentran en los libros de texto, a pesar de ser generalmente obsoletos, comparados con lo que se está produciendo por los especialistas *stricto sensu*, son los que fungen como verdades aceptadas. Así, el conocimiento se transforma cuando pasa, tanto entre los diferentes círculos del colectivo de pensamiento, como entre sus distintos círculos. El último paso en la circulación del conocimiento es el libro de vulgarización.

Otro aporte importante de *Fleck*, son sus ideas respecto de la construcción de la verdad de los hechos científicos. *Fleck* nos dice que las ideas que construyen los especialistas se ponen en circulación a través de revistas especializadas en forma de proposiciones *cautelosas* que se

13 FLECK, L., *La génesis y el desarrollo de un hecho científico. Introducción a la teoría del estilo de pensamiento y del colectivo de pensamiento*, Madrid, Alianza Editorial, 1986. Véase también L.Fleck, *On the crisis of 'Reality' [1929]*, *Scientific Observation and Perception in General [1935]*, *The problem of Epistemology [1936]* en R. Cohen y T. Schnelle eds., *Cognition and Fact, Materials on Ludwick Fleck*, Dordrecht, D. Reidel Publishing Company, 1986. Para el desarrollo de estas ideas relacionadas en particular con la decisión judicial, véase A. L. Nettel, *La distinción entre contexto de descubrimiento y de justificación y la racionalidad de la decisión judicial*, *Isonomía* núm 5, 1996, pp. 107-117.

expresan en términos tales como: "parece ser un hecho que..." o "él trató de probar que...".

Estas ideas solamente adquieren un carácter de conocimiento aceptado es decir "verdades" cuando se expresan en términos como "se ha demostrado que...", o "es un hecho que..."; hay que insistir: esto acontece en los libros de texto y casi siempre cuando los conocimientos ya son obsoletos. Así, por una especie de prestidigitación, las proposiciones de los científicos, tan cautelosas en las revistas especializadas, se transforman en "hechos científicos" en el libro de texto presentándose como lo que está dado en el exterior¹⁴ y que ha sido descubierto cuando por el contrario ha sido construido¹⁵.

Ahora quisiera continuar poniendo en relación las ideas del científico polaco con las de otro filósofo de la ciencia mucho más conocido en nuestro campo. Se trata de *Stephen Toulmin* quien concibe en *The Uses of Argument*¹⁶ su teoría de la argumentación tomando como modelo la decisión judicial. A mi juicio, una de sus aportaciones sobresalientes fue poner de relieve que la argumentación es contextual, o para decirlo de manera más sencilla, que varía en virtud del ámbito o campo de que se trata. Así, en el libro *An Introduction to Reasoning* que escribe con *Richard Rieke* y *Allan Janik*, pone énfasis en las diferencias que se presentan en la argumentación en el ámbito jurídico, científico, artístico, administrativo y ético y que se deben a sus propósitos y objetivos¹⁷. Esta es una gran aportación para la teoría de la argumentación pues critica la idea común, que *Fleck* puso en cuestión desde los años treinta, de un tipo de racionalidad único y en consecuencia aplicable en todo tipo de campo.

La importancia, para nuestro tema, de las ideas que acabamos de recordar es que si en cada ámbito del conocimiento la argumentación tiene sus especificidades, es decir su racionalidad propia ¿cómo manejar el traslape que se da cuando interviene la ciencia en el ámbito del derecho? Ahora vemos que nuestro problema es todavía más complejo de lo que parecía; no se limita a si la autoridad jurídica ha de inclinarse o no ante la autoridad de la ciencia, sino que hay dos campos con sus especificidades, objetivos, prioridades, etc., que tienen que dialogar, interactuar, cooperar. Este problema epistemológico no sería posible tratarlo en el espacio de este

14 La palabra "hecho" tiene la misma connotación en el lenguaje común y en el lenguaje jurídico: el ámbito de los hechos es supuestamente el de lo objetivo, lo que es susceptible de ser verificado en la "realidad" y que no depende del sujeto.

15 FLECK, L. [1936] "The Problem...", en R. Cohen y T. Schnelle eds., *Cognition and Fact, Materials on Ludwick Fleck*, op. cit., p. 112.

16 TOULMIN, S., *The uses of Argument*, Cambridge, Cambridge University Press, 1958.

17 TOULMIN, S., R. Rieke y A. Janik, *An Introduction to Reasoning*, op. cit., p. 269 ss.

trabajo, pero era necesario traerlo a colación porque es indispensable tenerlo en cuenta para explicar que las pautas que propongo para finalizar mi intervención, ni son exhaustivas ni tampoco tienen el mismo peso en cada caso: variarán en función tanto del campo de la ciencia como del tipo de problema jurídico de que se trate; en consecuencia habrá que tomarlas como simples orientaciones que mediante una investigación de campo, es decir, en la práctica, podríamos refinar.

A partir de las sugerencias de diversos autores¹⁸, avanzo una clasificación que tal vez ayude a evitar que se caiga en un *ad verecundiam*:

1. EL ETHOS DE LOS EXPERTOS:

A. Credibilidad:

- La pertinencia del experto a la especialidad del campo del problema
- La formación del experto: tipo de estudios, grados, universidades en las que se han obtenido.
- Experiencia: trabajos de investigación, resultados.
- Reconocimientos de sus pares, premios.

B. Confiabilidad del experto:

- No tener intereses, directos o indirectos, ligados al asunto.
- No tener antecedentes de corrupción.

2. LA RELACIÓN DIALÉCTICA:

- Siempre confrontar a dos o más expertos.
- Hacerlos dialogar.
- Hacerles preguntas acerca de la forma en que se han establecido las premisas, sus líneas de argumentación y de la forma en que llegaron a sus conclusiones (contexto del descubrimiento).

3. LA RAZONABILIDAD:

- Requerir que las opiniones sean argumentadas.
- Comprender, analizar y evaluar los elementos de prueba y los argumentos presentados por el experto.

18 WOODS, J. y Walton D., “Argumentum ad verecundiam”, cap. 2 de su libro *Fallacies. Selected Papers 1972-1982*, Dordrecht, Foris Publications, 1989, p. 11-28; D. Walton, *Appeal to Expert Opinion*, op. cit., p. 222-229; en el campo del derecho, S. Brewer, *Expert Testimony and Intellectual Due Process*, *The Yale Law Journal* vol. 107, núm. 6, abril de 1998, p. 1535-1681.

- Para resolver un conflicto de opiniones, no basarse en un argumento cuantitativo, es decir, por el número de opiniones que coincidan, sino en la fuerza de los argumentos presentados.
- Explicar y justificar el por qué se le da mayor peso a las razones esgrimidas por un experto que a las de los otros.

Si bien hay que admitir que estas pautas no son fáciles de seguir, también hay que subrayar el hecho de que una persona con algunos conocimientos de filosofía de la ciencia y de argumentación no debe sentirse intimidada sino estimulada ante la intervención de los científicos.

A guisa de conclusión, diré que ante un problema tan complejo, lo único que puedo desear es haber llamado su atención sobre su importancia y esperar que, quienes lo enfrentan en la práctica, nos aporten los resultados de sus reflexiones.

Muchas gracias

BIBLIOGRAFÍA

- ARISTÓTELES, *Refutaciones sofísticas*.
- BREWER S., *Expert Testimony and Intellectual Due Process*, en *The Yale Law Journal*, vol. 107, núm. 6, abril de 1998.
- COHEN R. y T. Schnelle eds., *Cognition and Fact, Materials on Ludwick Fleck*, Dordrecht, D. Reidel Publishing Company, 1986.
- COLLINS E. y R. Evans, "The Third Way of Science Studies: Studies of Expertise and Experience", *Social Studies of Science*, vol. 32, 2002.
- COPI I. M., *Introduction to Logic*, Nueva York, Macmillan, 4a. ed., 1972.
- COPI I. M. y C. Cohen, *Introducción a la lógica*, trad. cast. México, Limusa, 2008.
- CREIGHTON J. E., *An Introductory Logic*, Nueva York, Macmillan, 1904.
- EEMEREN F. H. van et al., *Fundamentals of Argumentation Theory: A Handbook of Historical Backgrounds and Contemporary Developments*, Mahwah, New Jersey, Lawrence Erlbaum Associates Publishers, 1996.
- EEMEREN F. H. van et al., *Fallacies and Judgments of Reasonableness. Empirical Research Concerning the Pragma-dialectical Discussion Rules*, Dordrecht, Londres y Nueva York, Springer, 2009.
- EEMEREN F. H. van y P. Houtlosser, "Fallacies as Derailments of Strategic Maneuvering: The *Argumentum ad verecundiam*, a Case in Point", en F. H. van Eemeren et al. (eds.), *Proceedings of the Fifth Conference of the International Society for the Study of Argumentation*, Amsterdam, Sit Sat, 2003
- FLECK L., *La génesis y el desarrollo de un hecho científico. Introducción a la teoría del estilo de pensamiento y del colectivo de pensamiento*, trad. cast., Madrid, Alianza Editorial, 1986.
- GOLDMAN A. I., "Experts: Which One Should You trust?", en *Philosophy and Phenomenological Research*, vol. 63, 2001
- GOVIER T., *A Practical Study of Argument*, 2a. ed., Belmont, Calif., Wadsworth, 1988.
- HAMBLIN C. L., *Fallacies*, nueva ed., Newport News, Virginia, Vale Press, 2004 (1a. ed. 1970).
- HANSEN H. V. y R. C. Pinto (eds.), *Fallacies. Classical and Contemporaries Readings*, University Park, Penn., Pennsylvania State University Press, 1995.
- HARDWIG J., "Epistemic Dependence", en *The Journal of Philosophy*, vol. 82, 1985
- JOHNSON R. H. y J. A. Blair, *Logical Self-Defense*, Nueva York, Ámsterdam y Bruselas, International Debate Education Association, 2006.

KUTROVÁTZ G., *Expert Authority and ad verecundiam Arguments*, de próxima aparición en la memoria del Congreso ISSA 2010, de la International Society for the Study of Argumentation, Amsterdam 2010.

NETTEL A. L., *La distinción entre contexto de descubrimiento y de justificación y la racionalidad de la decisión judicial*, *Isonomía* núm 5, 1996.

NETTEL, A. L., *The Rhetoric Use of Scientific Discourse in Legal Argumentation*, en *iada.online.series*, Proceedings of the 11th IADA Conference on Dialogue Analysis and Rhetoric, University of Münster, March 26-30, 2007, vol. I, 2009, edited by Edda Weingard.

PERELMAN Ch., y L. Olbrechts-Tyteca, *Traité de l'argumentation*, París, PUF, 1958.

TINDALE C. W., *Fallacies and Argument Appraisal*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007.

TOULMIN S., *The Uses of Argument*, Cambridge, Cambridge University Press, 1958.

TOULMIN S., R. Rieke y A. Janik, *An Introduction to Reasoning*, Nueva York y Londres, Macmillan, 2a. ed., 1984.

TURNER S., "What is the Problem with Experts?", en *Social Studies of Science*, vol. 31, núm. 1, febrero de 2001.

Walton D., *Appeal to Expert Opinion. Arguments from Authority*, University Park, Penn., Pennsylvania state University Press, 1997.

WOODS J., Knowledge by telling: Reflections on the ad verecundiam, en J. Ritola (ed.), *Argument Cultures: Proceedings of OSSA 09*, Windsor, Ont., Universidad de Windsor, 2009, CD-ROM.

WOODS J. y D. Walton, *Fallacies. Selected Papers 1972-1982*, Dordrecht, Foris Publications, 1989.

MESA 2
EL NEOCONSTITUCIONALISMO
FASE SUPERIOR DEL IUSNATURALISMO JURÍDICO

DR. JORGE OJEDA VELÁZQUEZ

Magistrado del 2º Tribunal Colegiado de Circuito
Centro Auxiliar, 1ª Región en el Distrito Federal

Según la tradición judeo-cristiana nuestra pangea jurídica se conformó alrededor del decálogo¹⁹, cuyas reglas vinculan todavía hoy a algunos ordenamientos jurídicos laicos. Veamos:

.....

.....

.....

.....

.....

No matarás,

No cometerás adulterio,

No hurtarás,

No hablarás contra tu prójimo, falso testimonio,

No codiciarás la casa.... ni cosa alguna de tu prójimo

El carácter prejurídico de dichas reglas se reafirma porque las comunidades primitivas, como lo era en aquellos tiempos el errante pueblo judío, se gobernaban por reglas que en el fondo eran morales y cuasi-jurídicas, en cuanto que un orden normativo es jurídico, cuando el Estado en uso de su facultad de imperio, impone su obediencia mediante un acto coactivo en la ejecución de la respectiva sanción. Mas en aquellos tiempos, el aludido pueblo aún no tenía un territorio ni una forma de gobierno. Empero, sus reglas sí eran coactivas.

Lo anterior es así ya que el carácter coactivo del decálogo, deriva de una norma fundamental que encontramos en el génesis²⁰:

“Y mandó Dios al hombre, diciendo: De todo árbol del huerto comerás; mas del árbol de ciencia del bien y del mal no comerás de él, porque el día que de él comieres, morirás.”

19 Éxodo 20: 3,4,7,8,12,13,14,15,16 y 17

20 Génesis 2: 16-17

Así pues, queda claro que si la violación a las normas comandos origina el pecado (delito), la consecuencia del pecado es la muerte²¹ (pena).

En Hart²² encontramos la respuesta del paso del mundo primitivo, en que hay un Dios-legislador, al mundo jurídico: en el momento en que se da la combinación de reglas primarias (morales) con reglas secundarias (de reconocimiento, cambio y adjudicación).

El elemento diferenciador entre las normas jurídicas y las normas no jurídicas, en especial las morales, se establece alrededor de una forma de organización social en el contexto de una estructura funcional, política: la aparición del Estado moderno. Antes de ésta tendríamos normas-prejurídicas. En efecto, un orden normativo es jurídico cuando el Estado en uso de su facultad imperial impone su obediencia mediante un acto coactivo en la ejecución de la correspondiente sanción. Esto significa que el derecho nace en el momento en que un grupo social pasa de una fase inorgánica a una fase orgánica, de la fase de grupo inorgánico o inorganizado a la fase de grupo organizado (Bobbio 2007:8).

Sin embargo, a pesar de que en el Estado de derecho las normas jurídicas son construidas por el hombre, nada ajeno a la moral le es extraño a éste. De ahí que no sea impropio citar la tragedia de *Antígona*, escrita por Sófocles, poeta griego del siglo V a.C., como arquetipo de unión de aquellas normas de obligación y normas que imponen deberes, las cuales llevamos inmanentes al ser.

En efecto, el cuerpo de *Polinice* (su hermano) yace insepulto y *Antígona* intenta enterrarlo, pero es impedida por el *Rey Creonte*. Sorprendida cuando lo enterraba, es condenada a muerte.

Veamos el diálogo:

- *Creón.*- *¡A ti, a ti que estás ahí cabizbaja...*

... *Habla, ¿lo admites o lo niegas?*

- *Antígona.*- *Afirmo que lo hice. Todo es. No lo niego.*

- *Creón.*- (...) *dirigiéndose a Antígona. Ahora responde tú. Limpia y sin reticencias ¿No sabías que yo había prohibido hacer eso?*

21 Romanos 6:23; Santiago 1:15

22 HART, H. L.A., *El concepto de Derecho*, trad. G. Carrió, 2ª ed. (reimp), Abeledo-Perrot, Argentina, 1995, p. 102: Las sociedades primitivas se gobiernan por reglas jurídicas que en el fondo son morales, dada la dificultad para distinguirlas. Hart. ¿Existen los derechos naturales?, 1955, p. 53: Los mandamientos ya no parecerían un estatuto penal destinado únicamente a prohibir ciertas clases de conducta y habría que mirarlos como normas puestas a disposición de los individuos para regular en qué medida “ellos” pueden exigir a “otros” determinados comportamientos.

Y así, ¿has tenido la osadía de transgredir las leyes?

- Antígona.- Porque esas leyes no las promulgó Zeus. Tampoco la justicia (diké) que tiene su trono entre los dioses del Averno. No, ellos no han impuesto leyes tales a los hombres. No podía pensar que tus normas fuesen de tal calidad que yo por ellas dejara de cumplir otras leyes, aunque no escritas, fijas siempre, inmutables, divinas. No son leyes de hoy, no son leyes de ayer... son leyes eternas y nadie sabe cuando empezaron a regir. ¿Iba yo a pisotear estas leyes venerables, impuestas por los dioses, ante la antojadiza voluntad de un hombre, fuera el que fuera?

¿Que iba yo a morir... bien lo sabía, quién puede ignorarlo? Eso aun sin tu mandato. Que muero antes de tiempo... una dicha me será la muerte. Ganancia es morir para quien vive en medio de infortunios. Tormento hubiera sido dejar el cuerpo de mi hermano, un hijo de mi misma madre, allí, tendido al aire, sin sepulcro. Eso si fuera mi tortura: nada de los demás me importa.

¡Loca, loca es – dirás tú – pues así obra!

Esta simbiosis viene ratificada por *San Pablo*, en su carta a los romanos²³:
Porque los gentiles que no tienen ley, naturalmente haciendo lo que es de la ley, los tales, aunque no tengan ley, ellos son ley a sí mismos:

Mostrando la obra de la ley escrita en sus corazones, dando testimonio juntamente sus conciencias, y acusándose y también excusándose sus pensamientos unos con otros...

Esto es, las leyes eternas, divinas, inmutables, escritas en los corazones de los hombres es lo que en la filosofía del derecho se conoce como leyes naturales, las cuales se han plasmado en distintas concepciones que pueden reconducirse a varios modos fundamentales de expresarse²⁴:

- 1) La idea de naturaleza como creación divina y del derecho natural como expresión revelada de la voluntad del creador en el ámbito de las relaciones sociales.
- 2) La naturaleza como cosmos, es decir como las leyes que rigen armónicamente el mundo físico del que forman parte los hombres

23 Romanos 2:14,15.

24 PÉREZ LUÑO, Antonio E. Trayectorias Contemporáneas de la Filosofía y la Teoría del Derecho. Cuarta Edición, Lima 2005, p. 39; o, como estratificadamente lo señala Bobbio (2007:76): El escolástico, el Hobbesiano y el racionalista moderno. Radbruch, Gustav. Introducción a la Filosofía del Derecho, F.C.E., novena reimpresión, México, 2005, p.25.

que se hallan sujetos a su legalidad a través de sus instintos y necesidades naturales.

- 3) La naturaleza como razón, como cualidad específica del ser humano que le permite establecer autónomamente sus normas básicas de convivencia; consiguientemente:
 - 3.1) El derecho natural es como la naturaleza, como Dios y como la razón inmutable y absoluta, común a todos los tiempos y a todos los pueblos.
 - 3.2) El derecho natural es clara e inequívocamente cognoscible por medio de la razón.
- 4) El derecho natural no es solamente una pauta para confrontar el derecho positivo, sino que tiene por misión sustituir a éste en todos los casos en que se halla en contradicción con él.

Planteamiento del problema, delimitación y marco teórico.

DEL DERECHO NATURAL AL POSITIVISMO JURÍDICO: *PRIMO DIBATTITO*

El debate sobre la existencia del derecho natural parece hoy concluido en sentido negativo para la mayor parte de los iuspositivistas.

Para éstos no existe un derecho natural, la expresión misma no tiene sentido. Puede hablar de ello cualquier filósofo, cultor de abstracciones o bien animado por intenciones moralísticas; pero no el jurista, quien se encuentra ocupado ahora por la influencia de factores económicos, políticos y sociales en el derecho vigente o por la globalización que la está vaciando de contenido, de un sentido propio.

Cuando discuten con los escolásticos refugiados ahora en escuelas pontificias; les reprochan que el derecho natural es un concepto contradictorio, es como decir “hielo frío”; porque si aquello que designa es derecho (un deber ser), no es natural (un ser); y si es natural no es derecho. Por otra parte, aducen que el derecho natural, estando viciado por la falacia naturalística (*naturalistic fallacy*), no es capaz de implicar o fundar en modo correcto el derecho positivo, que es un deber ser. Por tanto, es una noción inútil; más bien, mistificante.

El derecho positivo es creado por el obrar humano. Es la expresión normativa de la voluntad del legislador y por lo mismo es variable, artificial, voluntario. Opuesto radicalmente al derecho natural, ya que éste es invariable, universal, obra de la naturaleza y por ello poco convincente.

El iuspositivista puede conceder la razón a los iusnaturalistas respecto que aquello que viene denominado por tradición derecho natural, tenga

una legítima y útil función crítica en el desarrollo de la experiencia jurídica; que la noción de derecho natural sea legítimamente pensable en términos teóricos; que el derecho natural pertenezca al género “derecho”, como una de sus especies teóricamente posible. Podrá incluso llegar a conceder que a veces es útil recurrir a argumentos de tipo iusnaturalístico para comprender la razón de algunos fenómenos jurídicos; pero, finalmente el iuspositivista permanecerá firme en su negación de tal carácter real, efectivamente jurídico del derecho natural.

Replicará que ni los derechos fundamentales explícitamente positivados en una Constitución estatal son realmente aplicables, si no hubiese una Corte Constitucional.

Por lo tanto, el iuspositivista seguirá sosteniendo que para ejercer una función crítica y directa sobre la normatividad positiva se necesita algo más sólido y concreto que el derecho natural y buscará en la dialéctica de las fuerzas políticas, la razón de ser del derecho²⁵ y éste en la fuerza que le da el Estado.

Más aún, el iuspositivismo más reciente ha abandonado desde hace tiempo la vieja concepción de que la sanción sea un elemento externo de la norma jurídica y agregado a ésta. La ha, en cambio, interiorizado por así decir, a la norma.

Se trata de exponentes como *Kelsen*, según el cual el derecho está compuesto por normas *Providing for a Sanction*, es decir, que disponen de una sanción; son las *Rules about Force* de Olivecrona; las *Rules Concerning the Exercise of Physical Force* de Roos²⁶.

Gracias a estas definiciones, la distinción teórica entre el derecho natural y el derecho positivo parece estar establecido, en modo definitivamente convincente, en base a la diferencia de sus destinatarios y su contenido. Las normas del derecho natural están dirigidas a la conciencia de los individuos y prescriben su comportamiento interno; las normas del derecho positivo están dictadas por el Estado y dirigidas al foro externo de los gobernados para adecuar su conducta a las normas mínimas de convivencia jurídica; pero en ambas se observa su constructo principal: la *sanctio* o sanción.

25 Así lo expresa Bobbio N. *Giusnaturalismo e Positivismo Giuridico*, Milano, Comunità, pp. 193-195. Scarpelli, U. *¿Qué es el positivo jurídico?*, edit Cajica, México 2001, pp. 61-72. García Máynes. E. *Positivism jurídico, realismo sociológico y iusnaturalismo*, Distribuciones Fontamara, quinta reimp. México 2007.

26 BOBBIO N., *Studi per una teoría generale del diritto*, comunità, Milano, pp. 119-138.

DEL POSITIVISMO JURÍDICO AL REALISMO SOCIOLÓGICO: *SECONDO DIBATTITO*

En esa dirección, no debemos olvidar que el hombre desde que nace parece ser puesto en una especie de vías de ferrocarril cuyos rieles lo conducen por la vida. Esos rieles son las reglas de conducta, acompañadas de su respectiva consecuencia jurídica.

Las reglas como propuestas de comportamiento de vida, hechas en casa, primeramente, por nuestros padres; luego, por la sociedad; y, finalmente por el Estado quien positiviza algunas de ellas, convirtiéndolas en normas de nacional observancia, constituyen estas últimas la base del sistema jurídico en que se apoya el Estado.

Estas normas adquieren validez, al haber sido dictadas y promulgadas por los órganos competentes y es eficaz al ser observadas, sea por el consenso original de los gobernados²⁷ sea como hábito jurídico hecho para sucesivas generaciones; o, porque ellas las autocorrigen, reformándolas.

Esto es, inversamente a lo sostenido por muchos autores, es la sociedad quien propone al Estado qué conductas deben ser elevadas a la categoría de prohibición estándar y cuáles son permitidas. Por ello, sostenemos que el legislador siguiendo los impulsos de la sociedad y del programa de acción de su partido, en un momento histórico valora qué bienes jurídicos deben ser tutelados y crean a través del acto legislativo, el esquema, la hipótesis de hecho acompañada de la respectiva sanción por medio de la cual serían protegidos esos bienes, elevados después por el Congreso general a la categoría de institución jurídica.

C'est pourquoi, se denomina positivismo jurídico a la teoría que sostiene que el derecho son normas coactivas del comportamiento humano creadas por la voluntad del Estado, contrariamente a aquellas que son creadas por la voluntad divina, encuadradas éstas en el marco del derecho natural.

En el ámbito de la filosofía del derecho, la tentativa quizás más significativa para romper esta dicotomía en clave empírica, es aquella del "realismo" escandinavo, que retoma y desarrolla de manera orgánica la tendencia propia del realismo jurídico estadounidense; éste identifica al derecho no como un conjunto de normas sino con las conductas de los actores activos del derecho: el derecho para ellos, es comportamiento humano y, en particular comportamiento de los jueces y de otros

27 Recordemos como el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, 1814, art. 20 dulcifica esta postura: La sumisión de un ciudadano a una ley que no aprueba, no es un comportamiento de su razón ni de su libertad; es un sacrificio de la inteligencia particular a la voluntad general.

funcionarios. Como escribió un famoso jurista norteamericano – el Juez *Holmes* – a finales del siglo XIX, saber lo que es el derecho equivale, no a conocer lo que dicen los códigos o las leyes, sino predecir lo que los jueces, dadas ciertas circunstancias, harán.

Particularmente significativa es la posición de *Kart Olivecrona* expuesta en su obra *Law as Fact* del 1939.²⁸ Según *Olivecrona*, la norma jurídica es un “imperativo independiente”, es decir que no implica una “relación personal” como sucede en cambio en las normas morales o primarias propiamente dichas (pp. 33-38).

Sin embargo, nos preguntamos ¿de dónde deriva la validez de los imperativos independientes? *Olivecrona*, es explícito al respecto: *cada tentativa para sostener en modo científico que la fuerza vinculante del derecho es cualquier cosa diversa de la “presión psicológica” que ella ejerce sobre la población, conduce necesariamente al absurdo y a contradicciones. Por tanto, las normas jurídicas se resuelven en imperativos que buscan “sugestionar” e influenciar la mentalidad y las acciones de los hombres (Olivecrona 1967: 11 y 36).*

Impuesto en estos términos, el problema de la validez de la norma se resuelve en la eficacia de la inmensa presión psicológica ejercida por el entero ordenamiento jurídico. La eficacia determinante de la presión psicológica de este último viene atribuida por *Olivecrona*, en este libro, al hecho de que el ordenamiento es una “fuerza organizada”, la cual engendra no solamente temor por las sanciones, sino sobretodo, por una suerte de autocensura psicológica que empuja al sujeto a remover los “deseos criminosos”; esto es, aquellos relativos a los actos prohibidos por la ley (pp. 118-126). Esa “fuerza organizada” (aparato burocrático), obliga a aceptar el ordenamiento jurídico por los gobernados, máxime si los jueces la aplican en su sentencia.

Es fácil observar, en esta clave puramente psicológica, que la validez del ordenamiento y por ende, de las normas, depende exclusivamente del hábito para observarla. Pero el problema más que resuelto viene eludido, pues la presión psicológica y el hábito para observarla, justifican la obediencia al orden jurídico, mas no su validez. O como diría la tesis de *Alf Ross*²⁹; *temor y respeto son formas de motivación que caracterizan la experiencia jurídica y éstas están unidas entre sí.*

Sin embargo, creemos que no se puede afirmar que la validez de las normas depende también del hecho de que ésta venga efectivamente aplicada por los jueces, habida cuenta que la probabilidad dependerá de

28 Traducción al italiano de Castignone S. *Il diritto come fatto*, Milano, Giuffrè, 1967.

29 ROSS, A. *Diritto e Giustizia*, Einaudi, Torino 1965, p. 55.

que ese juzgador, en su vida interior, concuerde con el contenido e ideología de esa norma.

En esta dirección, *Ross* presupone una validez derivada por un lado del juez, pero integrando ésta con la influencia de la ideología normativa dominante. Así, él escribe explícitamente: *cualquier sistema de derecho establecido, basado sobre una hipótesis inicial constituye la suprema autoridad, que no es esa misma creada por alguna otra autoridad. Esa (hipótesis inicial), existe solamente bajo forma de una ideología política que constituye el presupuesto del sistema (Ross, 1965: 79-80).*

En cambio nosotros sostenemos que las normas son válidas no sólo por la pertenencia al orden jurídico, sino porque fueron editadas y están vigentes mediante un proceso legislativo; y su efectividad depende de la aceptación de los gobernados, al ser o no observadas como máximas de comportamiento³⁰ habitual. Como la posibilidad de caminar se prueba caminando, así la validez del orden jurídico se prueba con la efectividad³¹.

TESIS CENTRAL DEL POSITIVISMO JURÍDICO AL NEOCONSTITUCIONALISMO: TERZO DIBATTITO

Coincidimos con *Prieto Sanchís*³² cuando afirma que la expresión “positivismo” no es ciertamente unívoca. En ese sentido, el esquema propuesto por *Bobbio*³³ parece clarificador:

1.- Positivismo jurídico como metodología o forma avalorativa de aproximarse al concepto de derecho, entendiendo que éste puede ser definido como un hecho, no como debe ser.

2.- Como teoría o modo de entender la concepción del derecho, el cual vincula el fenómeno jurídico a la formación del poder soberano del Estado.

3.- Como ideología, que supone un cierto punto de vista acerca de que el derecho por el solo hecho de ser positivo, esto es, de ser la emanación de una voluntad dominante, es laicamente justo; y por otra parte, el derecho como conjunto de reglas impuestas por el poder que ejerce el monopolio de la fuerza en una determinada sociedad, sirve como su misma existencia, independientemente del valor moral de sus reglas, para la obtención de

30 JAKOBS, G. Estudios de Derecho Penal, ediciones UAM-Civitas, Madrid 1997, p. 117.

31 COTTA, S. Giustificazione e Obbligatorietà delle Norme, Giuffrè, Milano 1981, pp. 44, 46, 93.

32 PRIETO SANCHÍS, L. Constitucionalismo y Positivismo, Distribuciones Fontamara, segunda edición, México, 1999, p. 11.

33 BOBBIO, N. El problema del positivismo jurídico, Distribuciones Fontamara, primera edición, novena reimpresión, México 2007, pp. 44, 49 y 53.

ciertos fines, tales como el orden, la paz, la certeza y en general, la justicia legal.

En ninguna de estas concepciones, así pues, hallamos conexión con la moral por más que connotados iusnaturalistas quisieran ver en la obediencia de las normas jurídicas un deber moral, ya que este deber aunque se convierte en una obligación interna o de conciencia, es obligación externa por temor a la sanción (o para no meterse en problemas legales). Por otro lado, si los fines del derecho son la defensa de ciertos valores (legalidad, orden, seguridad jurídica), esta concepción no nos acerca tampoco a la moral, porque estos valores son emblemáticamente jurídicos.

Ahora bien, reconstruir a partir de la Constitución el objeto de estudio de la ciencia jurídica, ha llevado a ciertos filósofos³⁴ a declarar que el positivismo se bate en retirada, si es que no ha sido ya definitivamente vencido; y a constitucionalistas a ofender a la inteligencia remarcando que *la supervivencia ideológica del positivismo jurídico es un ejemplo de la fuerza de la inercia de las grandes concepciones jurídicas, que a menudo continúan operando como 'residuos', incluso cuando ya han perdido su razón de ser, a causa del cambio de las circunstancias que originalmente las habrían justificado...* o a afirmar que el positivismo es propio de despistados.³⁵

En opinión de Alexy,³⁶ los rasgos esenciales del constitucionalismo serían:

1. Valor en vez de norma. Los neoconstitucionalistas revaloran la moral y la introducen en las normas constitucionales.
2. Ponderación, en vez de subsunción o tipicidad.
3. Omnipresencia de la Constitución, en vez de independencia del derecho ordinario.
4. Omnipotencia judicial apoyada en la Constitución, en lugar de autonomía del legislador, dentro del marco constitucional.

Los neoconstitucionalistas³⁷ afirman que todo el derecho se ha constitucionalizado. Creemos que tal posición es válida para aquellos países en que existe un control difuso de sus constituciones. No lo es en cambio

34 PRIETO SANCHÍS, L. obra citada, p. 93.

35 ZAGREBELSKY, G. El derecho dúctil, Trotta, 2ª edición, España 1997, p. 65.

36 ALEXY R. El concepto y la validez del derecho. Trad. de J. M. Seña, Gedisa, Barcelona 1994, p. 160.

37 CARBONELL, M. Teoría del neoconstitucionalismo, ensayos escogidos, editorial Trotta: iij-UNAM, 2006-2007, 2 tomos. Barroso, L. R. El neoconstitucionalismo y la constitucionalización del derecho, UNAM, México 2008.

para aquellos en que existe un control concentrado, como el nuestro, en el que el juez ordinario no puede declarar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una ley, sino que existen jueces de Distrito y una Suprema Corte de Justicia para realizar tal control, sólo a través de procedimientos constitucionales. La constitucionalización del entero sistema jurídico además de lento es silencioso, y a veces difícil, pues cada juzgador respeta su propia esfera competencial y se necesita una mayoría calificada de Ministros para así declararlo.

Si a través de la norma jurídica el Estado contiene el caos social, por medio de la Constitución controla las fuerzas centrífugas que amenazan con destruir los poderes que lo conforman.

Por ello, creo que entre positivismo y constitucionalismo no hay disfunción, ni este último anuncia la muerte del primero; al contrario, pienso que el constitucionalismo es la fase superior tanto del positivismo como del iusnaturalismo jurídico, habida cuenta que el texto constitucional es tan estatal como la ley, y aquél al contener principios morales, reconoce su génesis.

Claro está que el objeto de estudio difiere entre ambos, así como el método empleado para su análisis. Mientras que la norma jurídica secundaria es objeto de estudio del positivismo jurídico, la Constitución Política lo será del constitucionalismo. Las fuentes del derecho en una será la ley penal, por ejemplo; mientras que para la otra, lo será la norma superior o derecho original emanado de aquel gran contrato nacional llamado Carta Magna (artículo 73, fracción XXI, de nuestra Carta Magna).

La estructura de las normas difieren entre sí, puesto que la norma jurídica ordinaria está formada por un supuesto de hecho con una consecuencia jurídica unida a través de una cópula del deber ser; las constitucionales, en cambio, están formadas por valores y principios.

Aunque los jueces ordinarios y constitucionales pueden coincidir en los métodos de interpretación y servirse ambos de la argumentación jurídica, tienden a desplazarse hacia los extremos en cuanto que los primeros utilizan como técnica la subsunción, y los segundos, la ponderación. En el positivismo jurídico la subsunción elimina o reduce la discrecionalidad; en cambio, en el neoconstitucionalismo, el juez realza la racionalidad.

Son pues razones de grado las que imponen las diferencias entre positivismo jurídico y constitucionalismo, habida cuenta que a través de las normas jurídicas ordinarias el juez ordinario controla la legalidad; mientras que a través del texto constitucional, el juez constitucional controla la constitucionalidad de las normas secundarias, a fin que no se violen los

derechos fundamentales de los gobernados ni exista invasión de esferas competenciales.

Por lo mismo, mientras existan leyes ordinarias habrán juzgadores ordinarios que apliquen estas leyes a través del método de la subsunción, mientras que el juez constitucional ponderará principios y valores. Cada quien en su lugar, cada uno haciendo su propia tarea.

Igual dirección deben tomar los positivistas respecto de los iusnaturalistas. Éstos tienen derecho a seguir sosteniendo su tesis impregnados de moralismo sociológico, que buena falta le hace a las normas jurídicas.

Aquéllos también arrastran su pecado original, su propia falacia positivista. Veamos, por qué:

Cuando *Kelsen* en 1960, comentando la segunda edición de su Teoría Pura del Derecho, repite aquella afirmación que ya había expresado en la primera edición de 1911, en el sentido de que *es una teoría del derecho radicalmente realista, esto es, una teoría del positivismo jurídico*.³⁸

La falacia deriva de que si el derecho es realista, deja de ser idealista, y la Teoría Pura de *Kelsen*, anclada como está metodológicamente al idealismo Kantiano, sufre de una antítesis extremosa, cuenta habida que las normas jurídicas *kelsenianas* tienen un valor puramente formal, al estar separados de toda experiencia social.

Y si las normas jurídicas son positivas, es decir están en vigor, chocan con las categorías *Kantianas*, pues éstas son puras formas del pensamiento y el pensamiento produce teoría, a diferencia del conocimiento que produce ciencia basada en la realidad vigente de una norma.

El pseudo problema de forma y contenido del derecho en que se han detenido tanto los apologistas como los detractores de *Kelsen*, es sólo eso: una falaz cuestión, pues si el derecho es sólo una forma cuyo contenido viene dado por las relaciones económicas, morales y sociales en general, la forma sigue siendo la misma (hipótesis normativa + sanción). Lo que cambia es el contenido, como en un tarro de cerveza:



Color Blanco



Color amarillo



Color rojo

38 KELSEN, H. *Dottrina Pura del Diritto*, Enaudi, Torino 1966, p. 128.

En el primer tarro, el derecho permanece aparentemente vacío (está lleno de aire, pero su estructura es la misma). En el segundo tarro, la forma que toma la cerveza amarilla es la del tarro, al igual que en el tercero con cerveza irlandesa: lo que cambia es el contenido, más no la forma. El contenido del derecho (como sistema jurídico) sí puede contener cierta ideología, más no el derecho en abstracto, cuya estructura estable sigue siendo: supuesto de hecho más la consecuencia jurídica.

Luego entonces, en el concepto del derecho no se pueden mezclar elementos puramente formales con los materiales según la metodología *Kelseniana*. Son diferentes los mundos del deber ser (norma jurídica) con el ser (ciencia jurídica); una pertenece al mundo ideal, la otra al mundo real.

En esa tesitura, creo que han existido dos visiones metodológicas tan viejas como erróneas para explicar el concepto de derecho: como teoría y como ciencia.

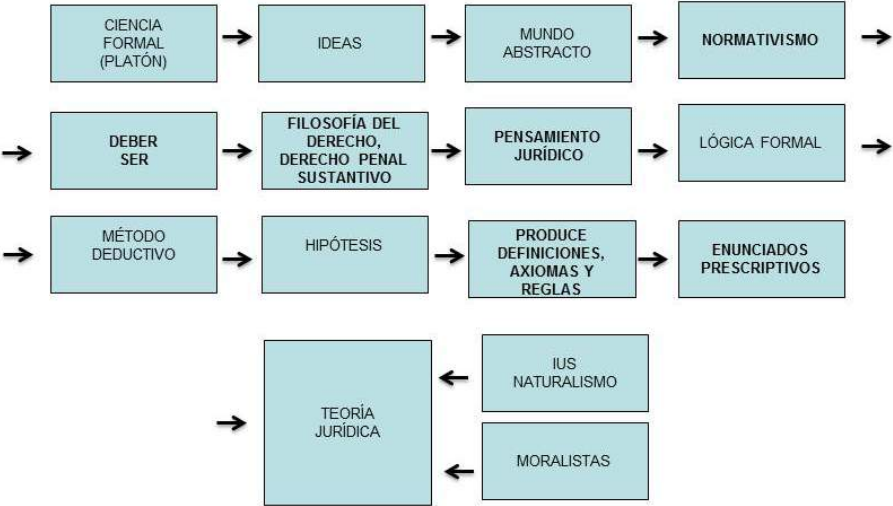
En efecto, es necesario hacer, en primer lugar, una neta separación entre teoría jurídica y ciencia jurídica. La primera como objeto de estudio tiene a las normas que como un sistema construye al derecho desde un particular campo de trabajo que comprende la generalidad y abstracción de las mismas. Por otro lado, describe y explica el ordenamiento jurídico ya sistematizado, pues las relaciona entre sí y las jerarquiza; luego, extrae los conceptos jurídicos fundamentales que de ellas se derivan y mediante generalizaciones sucesivas deduce las instituciones y principios que de éstos resulten, para concluir en la elaboración acabada de una estructura teórica compleja pero coordinada que comprende y explica su contenido y propone reglas para su actuación.

En cambio, la ciencia jurídica estudia la realidad y, como tal, a los hechos que dan origen al derecho, los cuales a través de la observación y experimentación inducen al conocimiento jurídico que se aplicará a casos particulares y concretos.

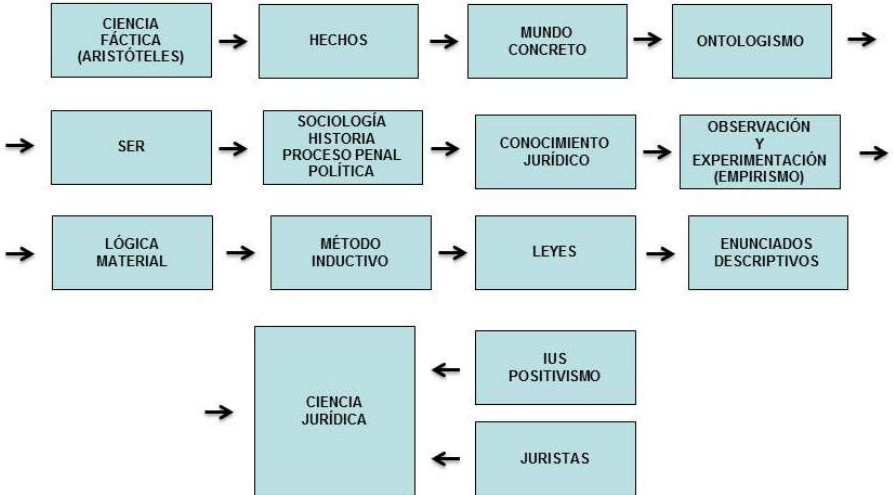
He aquí dos visiones diferentes para manejar el concepto de derecho: la teoría jurídica produce el pensamiento jurídico; en cambio, la ciencia jurídica construye el conocimiento jurídico. Hija de la mente, una; hija de la experiencia, la otra. Objeto de estudio de la filosofía, la primera; objeto de análisis de la epistemología, la segunda.

Ello es así, habida cuenta que el mundo científico se explica desde el punto de vista de las ciencias formales y ciencias fácticas, como se demuestra a través de estos mapas conceptuales:

1



2



(Neo) Constitucionalismo



Iusnaturalismo



Iuspositivismo



Porque los seres humanos y todo lo que ellos crean es imperfecto, debemos soportarnos y reflexionar que cada etapa de una teoría o de una ciencia va a ser o estar apoyada en, superada o perfeccionada por otra, como en la definición del derecho: ésta no ha sido la misma en todos los tiempos y sociedades pero en todas ellas, sigue conservando aquellas propiedades esenciales: enunciado prescriptivo + sanción.

CONCLUSIONES

Hay un pensamiento en la obra póstuma de *Kant* que podría ser colocada en la portada de toda teoría del derecho:

Todo pasa ante nosotros como en un río, el gusto cambiante y las diferentes formas del hombre transforman todo el juego en incierto y engañoso. ¿Dónde encuentro puntos firmes de la naturaleza, que el hombre no pueda nunca desplazar, y dónde puedo fijar indicaciones que señalen la ribera en que ha de detenerse?

Toda teoría para explicar el concepto de derecho ha sido superada por otra. Después de que en un tiempo el positivista se preguntó ¿qué es lo que queda del derecho natural? Luego, el neoconstitucionalista se hizo la misma pregunta, respecto del iuspositivismo y del realismo sociológico. En el futuro vendrán otras teorías para explicar ideológicamente el derecho en confronta con el neoconstitucionalismo; y se preguntarán lo mismo;... *e così via dicendo*.

Cada una de estas posiciones explicó el concepto de derecho en su tiempo; cada una de ellas aportó a la otra su pensamiento jurídico, la superó y tomó algo bueno de la anterior; luego tuvo su relanzamiento, crisis y decadencia.

Empero el derecho sigue allí, como es, como un conjunto de normas cuyos constructos perennes siguen siendo el supuesto de hecho y la consecuencia jurídica unida por la cópula del deber ser.

El derecho sigue allí, en espera de ser vestido, arropado por una pasajera moda intelectual, buscando refugio en un pasado que sólo tiene de atractivo el haber sido. Así son las ideologías, a las cuales debe ser ajena la ciencia jurídica, por ser pasajeras.

La simbiosis entre moral y derecho deriva de su génesis religiosa que como arquetipo jungiano arrastra el hombre en su mente, porque no logra cortar todavía su cordón umbilical del creador universal.

El peso de la moralidad es fuerte cuando el Estado pierde paulatinamente su carácter laico. El retorno al iusnaturalismo que propugna el neoconstitucionalismo vendrá acompañado de una pérdida de efectividad del derecho, porque no todos comparten los mismos valores y consecuentemente, la fragilidad de la norma constitucional abrirá un pozo al Estado democrático que lo hará descender al averno. He ahí el peligro de las ideologías que tratan de justificar el derecho.

Eliminemos entonces de la ciencia del derecho sus etiquetas ideológicas y analicemos sólo su estructura esencial: norma comando + sanción.

BIBLIOGRAFÍA

- ALEXY R. *El concepto y la validez del derecho*. Trad. de J. M. Seña, Gedisa, Barcelona 1994.
- BARROSO, L. R. *El neoconstitucionalismo y la constitucionalización del derecho*, UNAM, México 2008.
- BOBBIO N. *Giusnaturalismo e Positivismo Giuridico*, Milano 1965.
- _____ *El problema del positivismo jurídico*. Distribuciones Fontamara, 1ª edición, novena reimpresión, México 2007.
- _____ *Teoría General del Derecho*, Temis, Bogotá 2007.
- COTTA, S. *Giustificazione e Obbligatorietà delle Norme*. Giuffré, Milano 1981.
- CARBONELL, M. *Teoría del neoconstitucionalismo*, ensayos escogidos, editorial Trotta: iij-UNAM, 2006-2007, 2 tomos.
- GARCÍA MAYNES, E. *Positivismo Jurídico, Realismo sociológico y Iusnaturalismo*; Distribuciones Fontamara; quinta reimpresión; México 2007.
- HART, H. L.A., *El concepto de Derecho*, trad. G. Carrió, 2ª ed. (reimpresión), Abeledo-Perrot, Argentina, 1995.
- JAKOBS, G. *Estudios de Derecho Penal*, ediciones UAM-Civitas, Madrid 1997.
- KELSEN, H. *Dottrina Pura del Diritto*, Einaudi, Torino 1966.
- OLIVECRONA K. *Il Diritto come fatto*, Giuffré, Milano, 1967.
- PÉREZ LUÑO Antonio E. *Trayectorias Contemporáneas de la filosofía y teoría del Derecho*, cuarta edición, Lima, 2005.
- PRIETO SANCHÍS, L. *Constitucionalismo y Positivismo*. Distribuciones Fontamara, segunda edición, México 1999.
- ROSS, A. *Diritto e Giustizia*, Einaudi, Torino 1965.
- SCARPELLI, U. *¿Qué es el positivismo jurídico?*, edit Cajica, México 2001.
- ZAGREBELSKY, G. *El derecho dúctil*, Trotta, 2ª edición, España 1997.
- SANTA BIBLIA: Antigua versión de Casidoro de Reina (1569), revisada por Cipriano de Valera (1602), revisada en 1909, Sociedades Bíblicas Unidas.

MESA 3

LA TEORÍA DE LA PRAXIS INTERPRETATIVA DE RONALD DWORKIN

(Versión Estenográfica)

DR. VÍCTOR MANUEL ROJAS AMANDI

Director del Departamento de Derecho de la UIA

Buenas tardes. En primer lugar, quiero agradecer al Comité y al Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias la deferencia que ha tenido para con un servidor al invitarme a participar en este importante evento.

El título de la ponencia que he preparado es *La teoría de la praxis interpretativa de Ronald Dworkin*, un autor que el *Doctor Ojeda*, que me ha precedido, ya ha referido y es un autor que ha tomado gran importancia en la modernidad, aunque sí deberíamos señalar que es un autor que se ha estudiado aún poco y todavía tiene mucho qué decirnos.

He preparado un texto que ya ha publicado editorial Porrúa sobre *Ronald Dworkin* y los principios generales del derecho; he hecho ya alguna investigación en varios años de este autor y me gustaría retomar algunas de sus reflexiones más importantes para lo que tiene que ver con esta mesa, que se refiere a *visiones doctrinarias sobre la interpretación de la constitucionalidad*.

En primer lugar, quisiéramos decir que *Ronald Dworkin* es un autor, que para aquellos que están familiarizados con las teorías, digamos, lingüísticas de la filosofía, se puede ubicar muy cercano a lo que se llama *la filosofía de la hermenéutica*.

La filosofía de la hermenéutica jurídica es una filosofía según la cual la interpretación es una actividad creativa, no es meramente reproductiva de la voluntad del autor de un texto y tiene como propósito también adaptarse a necesidades y a situaciones particulares y no nada más, como lo decían las teorías clásicas de la interpretación, desentrañar el sentido intrínseco que se encuentra en el texto de una norma.

Muy bien. Podríamos comenzar diciendo que la teoría de *Ronald Dworkin* es una teoría que tiene dos ideas fundamentales; en primer lugar, la praxis judicial de la Corte Suprema de los Estados Unidos y en segundo lugar, una refutación a la teoría del positivismo en la versión de *Hart*, que fue un autor y sigue siendo un autor bastante influyente, digamos que en la teoría del derecho moderno.

Uno de los puntos de partida de la teoría de *Dworkin* es en el sentido de que el derecho podríamos clasificarlo con base en una clasificación de

fuentes, que es más bien, podríamos decir que tripartita. Al lado de las reglas que establecen mandamientos fijos, determinados, claros y seguros, con base en los cuales es posible saber cuál es la consecuencia de derecho ante determinada violación normativa, existen los principios que son máximas de optimización que sirven para encontrar una solución justa, adecuada, correcta, para cada situación particular.

Los principios no establecen como las reglas una consecuencia, los principios solamente determinan un camino para ponderar una decisión y para encontrar la mejor solución posible.

En este sentido, algo que es muy importante es señalar que además de estos principios, que es algo que constituye en la teoría de *Dworkin* una de las posiciones fundamentales de su posición, debido a que trata de refutar la idea positivista o quizás un poco exagerada también, que no fue esa quizá la idea de los autores originales del positivismo, ser tan radicales, en el sentido de que todo derecho es derecho de autoridad.

Según la teoría de *Dworkin* y según la teoría de los principios, esta es una fuente que se ha estudiado en el último tiempo, gracias a *Dworkin* de manera muy particular, estas máximas de optimización, que no tienen consecuencia de derecho, no son derecho de la autoridad, son parte de una tradición jurídica, con base en la cual, que nosotros, por ejemplo, en nuestro sistema jurídico hemos heredado desde el derecho romano pueden justificar la toma de decisiones particulares.

En la concepción tradicional hay también otra posición importante que la referiré después de mencionar cuál es la tercera fuente a la que *Dworkin* se refiere.

La tercera fuente del derecho es lo que llama las directrices políticas. Las directrices políticas son normas que, como bien lo refirió mi antecesor, no tienen que ver con el trabajo judicial. Son criterios con base en los cuales se tienen que tomar decisiones de tipo político y corresponden -exclusivamente hablando- a los legisladores. Los jueces no pueden utilizar estas directrices políticas que yo les encontraría un símil con relación al concepto que los tribunales constitucionales en México acuñaron desde la década de los 80 como normas programáticas.

Las normas programáticas serían exactamente lo que *Dworkin* llama como directrices de tipo político y estas normas programáticas, cuando existen en una Constitución, deben ser objeto de desarrollo con base en criterios políticos, en reglamentaciones, en planes que tomen los órganos legislativos y jamás los órganos judiciales.

Ahora bien, por otra parte podríamos decir que *Dworkin* también tiene un punto de vista que emparenta un poco con algunas concepciones *jus*

naturalistas en el sentido de decir que es posible hablar de obligación y derecho subjetivo, aun sin que existan reglas y aun sin que existan órdenes coactivos de autoridad.

Podríamos nosotros decir entonces que en la teoría de *Ronald Dworkin* se parte del punto de vista de que hay derechos inherentes al ser humano más allá de la voluntad de una autoridad. En este sentido, el constitucionalismo moderno y el derecho internacional público, tendrían algo de similar con esta teoría de *Ronald Dworkin*.

Por otra parte, *Dworkin* establece una distinción muy clara entre las reglas y los principios. Voy a leer las tres diferencias fundamentales que en la obra de *Dworkin* encontramos:

Dice que la primera se refiere a la función especial que cumplen las reglas si se le considera en relación con los principios. Las reglas se aplican o no se aplican, en tanto que los principios sólo se aplican de manera aproximada. ¿A qué se refiere esto? La norma, la regla tiene siempre una consecuencia de derecho que una vez que se viola el núcleo normativo de la misma, tiene que aplicarse de manera inexorable.

El principio, según dice *Dworkin*, nunca vamos a tener la certeza de que se aplique al 100 por ciento. Siempre en una sociedad por muy democrática, por muy desarrollada en materia de derechos humanos que se encuentre, encontraremos que los principios básicos constitucionalizados de derechos humanos como la dignidad o la libertad, tendrían algunas excepciones y serían de realización siempre aproximada.

Por otra parte, la segunda diferencia hace alusión a la dimensión de peso que caracteriza los principios. Un principio no conduce a una única consecuencia predeterminada. Más bien puede hacerse valer como un argumento a favor o en contra de una determinada decisión que se toma previa a la ponderación o valoración del peso del mismo.

Quiere decir entonces que el principio nos da lugar a muchas soluciones –siempre hay una mejor que otra. Eso es algo que vamos a ver más adelante-. Hay una única respuesta correcta no como una única solución en la teoría de *Dworkin* que sea jurídicamente razonable, sino que siempre habrá una mejor que todas las otras. Y esa sería la respuesta correcta.

En tercer lugar, el principio tiene que ver o se relaciona con un método para solucionar concurrencias normativas en donde siempre que dos principios entran en contradicción uno con otro, podríamos encontrar la manera de que se realicen los dos en la medida de lo posible y que el mejor,

el principio más importante para la resolución de un caso, se realice un poco más que el otro pero sin descartar la realización de otro principio. En cambio tratándose de reglas, las normas para solución de concurrencias normativas establecen que una de ambas debe prevalecer al 100 por ciento y la otra debe dejarse de aplicar.

Fíjense que aquí *Dworkin* hizo un estudio muy completo de esta fuente que se llaman los principios y establece que los principios son estándares que han de observarse debido a que son una exigencia de la justicia, de la equidad o de alguna otra dimensión de la moralidad y que tienen por objeto la protección de derechos subjetivos particulares.

Un aspecto que es muy importante en la teoría de *Dworkin* es entender que esta distinción que buscó de manera tajante el positivismo entre derecho y moral, en la práctica, según lo que establece *Dworkin*, no se puede realizar porque exactamente por medio de los principios entran las ideas éticas a los contenidos jurídicos y, por lo mismo, derecho y moral están confundidos –de alguna forma- y tienen puntos de contacto importantes.

Por otra parte, *Dworkin* establece que el derecho es una *praxis* interpretativa vista desde el punto de vista del juez. ¿Qué quiere decir esto? La idea de *Dworkin* cuando habla de derecho como una *praxis* interpretativa –heredado o quizá cercano a la hermenéutica-, consiste en determinar que el papel del juez en la interpretación no es un papel pasivo-reproductivo. Estrictamente hablando, pudiéramos decir que buscando ser un reflejo de lo que establece la ley, independientemente de consideraciones particulares y sociales de tipo ético y de tipo de moral política. En este sentido, lo que dice *Dworkin* es que el juez en su actividad interpretativa es completamente creativo, pero respetando cierta congruencia con el pasado y cierta consistencia con los materiales jurídicos.

Aquí nos da idea que *Dworkin* privilegia, tratándose de la interpretación de reglas, el método de interpretación sistemático, porque siempre entiende que el derecho es un entramado de reglas que tienen que coexistir una al lado de la otra y que no existiría plena certeza hasta dónde aplica una en un momento dado y hasta dónde aplica otra. De tal manera que la mejor solución jurídica siempre sería la que buscara compatibilidad, coexistencia, o como dicen los tribunales federales, armonía entre distintas disposiciones jurídicas y no una simple aplicación –podríamos decir- aislada de reglas, tal como también se aplican en los sistemas jurídicos de derecho escrito.

Podríamos decir aquí que en este sentido *Dworkin* está en la misma línea que ya había establecido hace más de 100 años *Bismark*, cuando sostuvo que *más vale tener buenos jueces que buenas leyes*. Un sistema jurídico con

buenos jueces puede encontrar solución a todo tipo de casos problemáticos, aunque las legislaciones sean deficientes. Pero en cambio un sistema jurídico con buenas leyes y con malos jueces no tendría mayor posibilidad de éxito y sería un sistema jurídico, podríamos decir que deficiente.

Dworkin sostiene que la *praxis* del derecho es un ejercicio en interpretación. Derecho e interpretación son lo mismo, pues el derecho se muestra a través de una posición interpretativa de los operadores jurídicos. Éste es un punto de vista muy particular de la Doctrina de *Dworkin* y quizá muy malentendido *Dworkin*, igual que todos los autores clásicos del derecho, tiene posiciones que a veces se entienden incorrectamente. A mí me parece que esto es algo muy importante. Las normas no las podemos entender todos por igual, por muy claras, precisas, seguras que fueran. Cada quien –exactamente por eso el derecho es tan complejo en los procedimientos- tiene formas de concebir normas jurídicas o las normas jurídicas de maneras diferentes.

Exactamente el juego del derecho es ver qué interpretación le gana a cual. El juego de los procedimientos es ver qué interpretación puede convencer al juez. Y qué interpretación del juez puede convencer al auditorio jurídico y a las autoridades sobre su viabilidad y sobre su corrección. El derecho no es nada evidente, claro y seguro. Y las normas no las entendemos todos por igual.

De tal manera que la parte central de la *praxis* del derecho es la interpretación. En el juego interpretativo es donde entran y salen todo tipo de variables, todo tipo de –podríamos decir- consecuencias y de elementos de los supuestos jurídicos, de tal manera que el derecho en la práctica, a pesar de que en las reglas pueda ser muy rígido, es una actividad muy flexible y esa actividad flexible corresponde realizarse en última medida a los jueces.

En este sentido, como decía el licenciado Becker en su presentación en la inauguración de este evento, *el derecho es lo que los jueces dicen que es y no lo que los legisladores dicen que es*. Ésa sería la posición que *Dworkin* (asume), desde luego, de aquellas ideas del realismo jurídico que sostenían esa postura.

Dice *Dworkin* que el método de interpretación del derecho es un método de descubrimiento que obtiene su resultado a partir de una combinación de crítica y creación. Siempre la actividad interpretativa es una actividad creativa y en esto *Dworkin* se encuentra muy cerca, podríamos decir, que de las posiciones de la hermenéutica, según las cuales todos los textos son

textos incompletos y es la labor del intérprete completarlos de acuerdo con ciertos estándares de razonabilidad.

De esta forma, *Dworkin* dice que la ambición de un juez, y esto lo vemos en el caso de la actividad, podríamos decir, judicial en materia constitucional, es buscar el mejor sentido de las normas, de normas muy generales y muy abstractas que para cada caso diferente y para cada juez diferente podrían significar cosas diferentes.

El aspecto creativo sirva para definir el objeto de interpretación. ¿Hasta dónde llega el contenido de una norma? ¿Hasta dónde no llega?

Nosotros vemos tipos penales para hablar de casos en donde, supuestamente el derecho es muy estricto y muy rígido. Nosotros vemos, por ejemplo, el tipo de posesión de armas, qué es estar en posesión de armas en un caso concreto, ya no está tan definido por la ley, porque no sabemos ya si tener un arma, en la mera interpretación textual tal como está definida en el tipo; si tener un arma en un automóvil o en un terreno, implica la posesión o no implica la posesión, y aquí viene todo el juego interpretativo del derecho, en donde unas posiciones interpretativas, digamos que se imponen sobre otra, en la práctica del derecho.

Aquí podríamos decir que *Dworkin* entiende que en el fondo de toda interpretación se encuentran ciertos principios constitucionales, básicamente el de fraternidad y el de igualdad, que deben servir como medios orientadores, como guías según las cuales el juez puede encontrar con base en el material reglamentado y con base en la jurisprudencia que ha venido marcando la evolución de los criterios, cuál es la mejor respuesta correcta para cada caso.

Por eso, no obstante que haya jurisprudencias muy definidas; no obstante que los hechos estén muy determinados, podemos obviar los juicios y podemos obviar los procedimientos. Siempre sería necesario volver a reinterpretar el derecho y a volverle a dar el mejor sentido posible para cada caso particular.

Aquí *Dworkin* habla de que la idea de continuidad obliga al juez a poder presentar su decisión como una contribución dentro del contexto de una historia evolutiva, que implica conformidad con el material jurídico existente. Una de las características que *Dworkin* ha señalado de manera muy particular, sobre cómo trabaja el derecho, en la praxis interpretativa tiene que ver con la actividad jurisprudencial, en el sentido de que los cambios, la evolución se va dando paso a paso de manera muy mesurada y normalmente los cambios abruptos no se presentan de manera regular en las praxis judiciales.

Por eso la continuidad es muy importante, porque dice *Dworkin* que cada juez tiene que verse asimismo como el autor de un libro, más bien, del capítulo del último capítulo de un libro que ya se empezó a escribir. No puede cambiar los personajes ni las tramas originales, pero tiene que crear algo nuevo y en esa creación de algo nuevo debe respetar toda la trama que ya trae la obra, en ese nuevo capítulo de la historia del derecho que le corresponde escribir.

Por otra parte, podríamos decir que para *Dworkin* ha acuñado una teoría de la que llama de los derechos, según la cual tiene tres postulados fundamentales. El primero establece que el juez cuando se encuentra en casos difíciles aplica derechos políticos preexistentes, más que aplicar nuevos derechos de manera retroactiva al caso de que conoce.

Esto es una refutación a la tesis de *Hart* según la cual, cuando el juez no tiene una norma aplicable a disposición tendría que funcionar de manera discrecional y tendría que, de acuerdo a su propia iniciativa, buscar un criterio de decisión para el caso. Aquí *Dworkin* dice que siempre hay derechos prepolíticos existentes, tiene una idea de derechos humanos, podríamos decir, para todas las ramas del derecho con tintes iuspositivistas, en el sentido de que los derechos existen antes de que existan las reglas. En segundo lugar, establece *Dworkin* que las decisiones de un juez en casos difíciles pueden fundamentarse en argumentos de principio.

¿Cuáles son los casos difíciles? Son los que no se dejan encuadrar de manera sencilla bajo los supuestos jurídicos que establecen las reglas. En ese sentido *Dworkin* establece que cuando estamos en esta situación los principios tienen que entrar al quite para encontrar la mejor decisión posible. Finalmente el tercero, parte de la idea de que en un sistema jurídico evolucionado se pueden encontrar suficientes principios, que si bien no le concede una facultad discrecional al juez para decidir, que era lo que argumentaba *Hart*, si en cambio le permiten obtener una respuesta jurídicamente correcta.

En este sentido dice *Dworkin* que la sentencia judicial es, según la tesis de los derechos, una decisión política debido a que la decisión del juez que presupone la existencia de una sociedad tiene que articular una determinada concepción de moral pública o moral política.

En este sentido *Dworkin* establece que hay decisiones que cambian en el tiempo radicalmente los criterios preexistentes, aunque los textos permanecen inmutables. La compatibilidad de la constitucionalidad con la esclavitud en Estados Unidos; transitó desde declarar la Suprema Corte de Estados Unidos en 1828 que la esclavitud era compatible con la; hasta 1961, en donde se consideró que ni la esclavitud ni la segregación eran

compatibles con la Constitución, pasando por una decisión después de la Guerra Civil. La decisión que se llamaba *Separados pero iguales*, en donde se decía que sí era inconstitucional la esclavitud pero no la segregación.

En este sentido, un punto que es muy valioso de *Dworkin* es entender que en la práctica del derecho las reglas y los principios no funcionan tal como lo dice nuestra Constitución, en el sentido de decir: sólo aplican principios cuando no hay reglas, y los principios son, digamos que normas preestablecidas que ya sabemos, desde antes de que se presente la conducta, cuál es su ámbito de validez específico y cuál es su consecuencia.

Aquí *Dworkin* establece, al igual que la hermenéutica, que no podríamos trazar una distinción tal como lo hace la teoría tradicional de la interpretación entre integración e interpretación. Toda interpretación del derecho es creativa y por lo mismo es integración del derecho. Yo encontré que en los tribunales mexicanos ya estas teorías de compatibilidad, unidad entre reglas y principios, ya ha quedado plasmada en una tesis que se llama principios generales del derecho, su función en el ordenamiento jurídico es una tesis del tercer tribunal colegiado en materia administrativa del primer circuito y como ponente es alguien un poco conocido en el sistema judicial federal mexicano, en aquél entonces ministro *Genaro David Góngora Pimentel*.

Él establece que la función de los principios, desde luego no se agota en la tarea de integración de vacíos legales, alcanza, sobre todo, la labor de la interpretación de la ley y aplicación del derecho, y de ahí que los tribunales estén facultados y en muchos casos obligados a dictar sus determinaciones, teniendo presente, además de la expresión de la ley, siempre limitada por su propia generalidad y abstracción los postulados de los principios generales del derecho, pues éstos son la manifestación auténtica, prístina de las aspiraciones de justicia de una comunidad.

Entonces aquí la teoría de *Dworkin* trata -ya concluyendo- de trazar una, podríamos decir, una distinción menos rígida que la tradicional entre reglas y principios, los principios como reglas de razonabilidad éticas, las reglas como reglas de razonabilidad legislativa y, por otra parte, algo que es muy importante y que tiene que ver con esta tesis que he leído, el hecho de que, de alguna manera, derecho moral y política están confundidos y en las resoluciones judiciales, en las resoluciones, digamos, de (materia) legislativa y, por otra parte, algo que es muy importante, que tiene que ver con esta tesis que he leído, el hecho de que de alguna manera derecho moral y política están confundidos y en las resoluciones judiciales, en las resoluciones —digamos— de constitucionalidad y en las resoluciones de cualquier tipo de —digamos— problema judicial tienen que salir, tiene que ser consideradas para encontrar en todo caso la mejor respuesta correcta.

Espero que haya sido interesante mi ponencia y esperaré alguna pregunta de ustedes, muchísimas gracias.

MESA 4

VERSIONES DOCTRINARIAS EN LA INTERPRETACIÓN DE LA CONSTITUCIONALIDAD

Lic. ULISES SERGIO SCHMILL ORDÓÑEZ

Profesor del Departamento Académico de Derecho del ITAM

Puede afirmarse, sin temor de exagerar, que toda teoría del Derecho determina o condiciona la forma como se conciba a la Constitución, la constitucionalidad de las normas y actos de las autoridades estatales. Quiero poner dos ejemplos:

A) Si se concibe al Derecho, como lo hacen del *Vecchio* y *García Máynes*, de acuerdo con el concepto de la bilateralidad, esto determina que el teórico buscará en el contenido de la Constitución las normas que establezcan obligaciones y tratará de encontrar los derechos subjetivos correspondientes a esas obligaciones o determinará cuales son los derechos que otorga la Constitución y tratará de encontrar las obligaciones correspondientes en las normas constitucionales. Con este bagaje conceptual caerá directamente en una concepción iusnaturalista y tendrá la proclividad de interpretar las normas de la parte orgánica de la Constitución como medios protectores de los derechos humanos, concibiendo las competencias de los órganos estatales como obligaciones, lo cual no es posible teóricamente.

B) Otro ejemplo es el que ofrece el concepto de *Ronald Dworkin*, que pretende hacer una interpretación moralista de las normas constitucionales. Habrá que preguntarle simplemente, de qué moral está hablando: ¿de la moral cristiana o de la mahometana, de la griega o de la egipcia, de la de *Platón* o la de *Aristóteles*, la de los estoicos o de los epicúreos, de la de *Agustín* o de *Tomás de Aquino*, la de *Kant*, la utilitarista, etc.?

Nosotros, en lo que sigue, intentaremos presentar un concepto puramente positivista de la Constitución y de algunos de los problemas que genera el análisis de la constitucionalidad de los actos de las autoridades estatales. Para ello, es necesario presentar brevemente la estructura de los órdenes normativos.

Los dos tipos de órdenes normativos:

Un orden normativo consiste en un conjunto de normas, de cualquiera especie que Uds. quieran, que encuentran su unidad porque la validez de

sus normas puede referirse o retrotraerse a una norma única, que recibe el nombre de “norma fundamental”.

Dependiendo de las características de la norma fundamental, pueden distinguirse dos clases o tipos de órdenes normativos: *Kelsen* los ha llamado “orden estático de normas” y “orden dinámico de normas” o también “orden normativo estático” y “orden normativo dinámico”. Expliquemos las notas definitorias de estas dos clases de órdenes normativos.

La norma fundamental de los órdenes estáticos de normas tienen estos rasgos:

1. Vale por la calidad de su contenido, pues se considera útil, valioso, conveniente, justo, etc.
2. Del contenido de la norma fundamental, las normas pertenecientes a este tipo de órdenes se derivan lógicamente, como en un silogismo, en el que se deduce la conclusión teniendo como premisa central el contenido de la norma fundamental.

Un ejemplo de esta clase de órdenes estáticos puede ser el siguiente: si se acepta como contenido de la norma fundamental la que propone el cristianismo “ama a tu prójimo como a ti mismo” de ella se dejan deducir una multiplicidad de normas o máximas, por vías puramente lógicas. “No matarás”, “No lesionarás”, “No robarás”, “No desearás la mujer de tu prójimo”, etc. Por el amor a mí mismo, deseo conservar la vida; por tanto, proyectando esto al exterior, al prójimo, no debo quitarle la vida, etc.

Los órdenes dinámicos de normas tienen características completamente diferentes de los órdenes normativos estáticos; no sólo diferentes, sino contrarias. Los órdenes normativos dinámicos tienen su norma fundamental que:

1. No vale por su contenido;
2. Las normas integrantes del orden dinámico NO se deducen lógicamente de la norma fundamental.

Estas dos características los contraponen a los órdenes estáticos de normas. Los órdenes dinámicos de normas tienen una peculiar característica, que los distingue de todos los demás órdenes normativos.

3. La norma fundamental del orden normativo dinámico establece de manera principal, los procesos de creación de las normas integrantes del orden y determina su contenido. Las normas integrantes del orden dinámico son normas positivas, en el sentido de que han sido puestas por actos humanos establecidos en otras normas del orden, hasta desembocar

en su norma primera o fundamental, cuyo contenido consiste en el establecimiento de los procesos de producción de las normas que integran tal orden y determina sus contenidos fundamentales.

Los órdenes dinámicos de normas, es decir, aquellos que establecen los procesos de creación de las normas que pertenecen al orden en cuestión, aparecen históricamente como conjuntos escalonados u ordenados en diversos niveles de generalidad, de manera que unas normas, a las que *Kelsen* les da el nombre de “normas superiores”, establecen tanto los procesos de creación de las otras normas del orden, como los contenidos de ellas. La norma superior en relación con otra tiene las dos funciones apuntadas:

A) Establece los actos o procesos de creación de la norma inferior o dependiente, y

B) Determina el contenido de la norma dependiente, lo cual puede hacer de tres maneras:

I. Positivamente, estableciendo el contenido que la norma dependiente necesariamente ha de tener;

II. Negativamente, estableciendo el contenido que la norma dependiente no debe tener, excluyendo la posibilidad de que lo tenga; o

III. Potestativamente, estableciendo los contenidos que la norma dependiente puede tener, si el órgano creador de ella así lo decide.

IV. Este breve repaso de conceptos jurídicos fundamentales nos permitirá abordar de una manera muy clara el concepto de la Constitución y establecer su naturaleza jurídica y su sistemática.

1. El concepto de Constitución

Ante todo debemos, en este lugar, ofrecer un concepto de Constitución lo suficientemente amplio y comprensivo como para poder representar conceptualmente las funciones jurídicas fundamentales que lleva a cabo la Constitución dentro de un orden jurídico. Esta limitación es esencial. Pueden haber estudios de gran importancia teórica sobre la sociología, o la política o la economía de la Constitución, estudios que para algunos pueden ser los más importantes y significativos. Sin embargo, nuestras consideraciones tendrán un carácter limitado, aunque preciso: estudiaremos las funciones jurídicas de la Constitución y sólo ellas. Estas funciones se dejan deducir a partir de un único concepto, que ya hemos expuesto: el concepto del orden dinámico y su correlativo de norma superior.

El contenido de toda norma jurídica completa puede ser descompuesto en cuatro ámbitos o esferas de validez: el *personal*, el *material*, el *espacial* y el *temporal*. Estos ámbitos se presentan o existen porque la regulación de la conducta humana por el derecho tiene que identificar al sujeto de la conducta regulada (*ámbito personal*), la propia conducta regulada (*ámbito material*), el espacio de la conducta (*ámbito espacial*) y el tiempo de la conducta (*ámbito temporal*), pues toda conducta de un sujeto sólo puede llevarse a cabo en un tiempo y en un espacio determinados, así como por un sujeto y tener una cierta cualidad.

La Constitución es la norma suprema del orden jurídico. Por ello, como norma superior, tiene dos funciones fundamentales:

- a. La determinación de los procesos de creación fundamentales de las normas que integran el Derecho mexicano (parte orgánica); y
- b. La determinación de los contenidos necesarios, positiva y negativamente, de las normas dependientes de ella o de los contenidos potestativos de las mismas (parte dogmática).

En relación con el punto a. anterior, debemos observar que si la Constitución establece, por ejemplo, el proceso legislativo, para interpretarla debemos considerar las diversas etapas del proceso legislativo que la Constitución determina y concebirlas como una unidad. Adicionalmente, debe considerarse los sujetos u órganos que intervienen en la realización de cada una de esas etapas, constituyendo un órgano complejo. Por ejemplo, las etapas del proceso legislativo federal constan de las siguientes etapas:

1. Iniciativa; órganos y sujetos que la realizan: diputados y senadores al Congreso de la Unión, Presidente de la República y legislaturas de los Estados. (art. 71)
2. Discusión en la Cámara de origen y en la revisora. (art. 72)
3. Aprobación en la Cámaras respectivas. (art. 72)
4. Firma de los presidentes de ambas Cámaras y por un secretario de cada una de ellas para comunicar al Presidente de la República la aprobación de las leyes o decretos. (art. 70)
5. Sanción por el Presidente de la República. (art. 72, apto. B)
6. Decreto promulgatorio del Presidente de la República. (art. 70)
7. Refrendo del Decreto promulgatorio por el Secretario de Gobernación. (arts. 89 fr. I y 92)
8. Publicación en el Diario Oficial de la Federación. (art. 72)

Nuestra Constitución, con una tendencia democratizadora, determina en el art. 70 que “Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto”. Esto no es correcto. Lo resuelto por el Congreso es meramente una parte del proceso legislativo. La ley es el sentido normativo de todo el proceso legislativo en su integridad. ¿Podríamos considerar que ya existe una ley cuando no ha sido enviada el Ejecutivo para su sanción, promulgación y publicación?, evidentemente no.

Una aplicación de estas tesis a la monarquía constitucional la ha hecho *Kelsen* en el siguiente párrafo:

A este propósito es característica la relación entre la resolución parlamentaria y la sanción del monarca, en el proceso legislativo de la Monarquía constitucional. El acto realizado por el parlamento designase a sí mismo como “aprobación o votación de una ley”, como si fuese el parlamento el que crease por sí solo la ley y ésta no naciese por la cooperación del parlamento y el monarca, de modo que podría hablarse de “ley” con anterioridad a la sanción.

Desde el punto de vista del sentido que recaba para sí la resolución del parlamento, el acto del monarca constituye mero asentimiento o aceptación. También, sin la sanción sería “ley” el acto del parlamento; una ley no sancionada, pero ley en todo caso. La teoría de la Monarquía constitucional invierte esta relación. Ella dice: el acto legislativo auténtico es la función del monarca; y, en efecto, designa la ley publicada como manifestación de voluntad, como mandato o disposición del monarca, mientras que la resolución parlamentaria constituye el mero “asentimiento” al acto legislativo del rey. “De acuerdo con mi parlamento, yo -el rey- vengo a disponer lo siguiente”; tal es la fórmula de promulgación de las leyes en las monarquías constitucionales.³⁹

Por lo tanto, el órgano legislativo es un órgano complejo compuesto por todas las personas que realizan todos y cada uno de los actos integrantes del proceso legislativo. *García Maynez* ha considerado que el proceso legislativo consta de las siguientes etapas: Iniciativa, discusión, aprobación, sanción, publicación e iniciación de la vigencia, la que evidentemente no es acto alguno que pueda formar parte del proceso legislativo.

Si a los actos que regula la Constitución los comprendemos desde el punto de vista de los cuatro ámbitos de validez que hemos expuesto, obtendremos una representación sistemática de sus normas.

39 KELSEN, Hans. Teoría General del Estado. Trad. Luis Legaz Lacambra. pp. 364-365.

2. Teoría del Estado Federal

Los tres órdenes constitutivos del Estado federal

Ahora bien, los conceptos de la centralización y la descentralización de un orden jurídico o, lo que es lo mismo, de un Estado, se refieren a su estructura espacial, es decir, a la organización o articulación del ámbito espacial de validez del orden jurídico.

La representación normal del Estado parte del simple supuesto de que todas las normas que constituyen el orden estatal valen de la misma manera para todo el territorio, y emanan de una instancia única, de un "poder" único que domina sobre la totalidad del territorio estatal.⁴⁰

En este concepto de la centralización de un orden jurídico intervienen dos conceptos diferentes: el del ámbito de validez espacial de las normas y el del órgano de producción o creación de ellas. Definido por la Constitución, el espacio de la validez del orden en cuestión, todas las normas valen para el mismo, sin distinción de parcialidades en el territorio. Esto significa que la coacción ordenada por el Derecho puede válidamente, es decir, en concordancia con las normas del orden, ser ejecutada en cualquier parte del territorio, sin que los órganos encargados de su ejecución puedan solamente hacerlo dentro de circunscripciones territoriales específicas. En consecuencia, un orden jurídico se encuentra *centralizado* cuando las normas que lo integran valen para todo el territorio; en cambio, un orden jurídico *descentralizado* es aquél cuyas normas tienen distintos ámbitos de validez espacial, es decir, consta de normas que valen para distintas partes del territorio estatal. Debe quedar perfectamente claro que la centralización o la descentralización de un Estado u orden jurídico supone la existencia de éste como una unidad distinguible de otros. Se trata de un orden jurídico descentralizado, cuya unidad se encuentra establecida en la constitución positiva, estatuida o consuetudinaria.

Un orden *descentralizado* contiene subconjuntos de normas que dividen el territorio de la comunidad jurídica en esferas parciales espaciales de validez. Si el territorio de la comunidad estatal se representa por un círculo, la comunidad centralizada no contendrá subdivisiones; en cambio, la descentralizada contendrá por lo menos una subdivisión que crea dos círculos normativos distintos y parciales dentro de la comunidad total. Nada impide que el número de subdivisiones aumente o, incluso, que una subdivisión se encuentre a su vez con varias divisiones internas.

40 TGE. p. 214.

El Estado federal, contemplado desde la perspectiva de estos conceptos, aparece como un Estado relativamente descentralizado. Dentro del orden jurídico federal encontramos provisionalmente por lo menos dos conjuntos de normas jurídicas:

- a) Uno cuyas normas valen para la totalidad del territorio estatal (normas centrales o federales);
- b) Varios subconjuntos de normas que valen sólo para partes del territorio estatal (normas locales).

La unidad personificada de las normas federales es la Federación; la de las normas locales la constituyen los Estados locales o entidades federativas. Por necesidades teóricas, de la misma manera como acontece con toda comunidad jurídica cuyo territorio se encuentre articulado espacialmente, en el Estado federal los diversos círculos normativos se encuentran establecidos por una *norma superior que los delimita* en sus respectivos ámbitos de validez. Si en el Estado federal existen dos clases de normas, las federales y las locales, tiene que existir, por necesidad lógica, una norma superior que delimite y especifique los ámbitos de validez de esos órdenes normativos, pues si esa norma no existiese no podría afirmarse la unidad del orden normativo en cuestión y no habría fundamento normativo alguno que permitiera la división de los distintos ámbitos de validez. Es decir, no se podría afirmar que esos diversos órdenes normativos con distintos ámbitos de validez constituyesen una comunidad jurídica, es decir, un solo orden estatal.

Esta norma superior que delimita los ámbitos de validez de los órdenes jurídicos constitutivos de la Federación y de los diversos órdenes locales es, por regla general, la Constitución del Estado federal. La Constitución tiene un rango o nivel normativo superior a las normas constitutivas de la Federación y de los órdenes locales. En consecuencia, existe un tercer orden en el Estado federal:

- c) El conjunto de normas que delimitan los ámbitos de validez de las normas federales y de las locales que está constituido por las normas de la comunidad total o nacional, a las que podemos llamar "normas del orden constitucional".

Por ello, en el Estado federal encontramos tres órdenes normativos diferentes:

1. El orden constitucional;
2. El orden federal o Federación, que es un conjunto normativo que vale sobre todo el territorio;

3. Los órdenes locales o Estados locales (Estados miembros) que son diversos órdenes normativos que valen sobre partes del territorio.

Supongamos un orden jurídico, como el del Estado federal, compuesto de normas que poseen un ámbito territorial de vigencia diferente; en este orden hay que distinguir tres elementos: ante todo, la Constitución, en virtud de la cual se establece la unidad del orden total. Esta norma (o complejo normativo) tiene que extender su validez (tanto en el aspecto territorial como en el de las competencias) a la totalidad del ámbito de vigencia del orden total, a pesar de que -y en virtud de ello- divide la competencia entre un órgano central y varios órganos locales; con otras palabras: porque y en tanto que se limita a delegar en un órgano central y varios órganos locales la creación de normas, de las cuales unas valdrán sobre todo el territorio y otras sólo sobre determinadas partes del mismo. Esta "Constitución total" es necesariamente derecho positivo; no puede ser, en modo alguno, un mero supuesto lógico jurídico. Sobre la base de esta Constitución, y por delegación de la misma, se hallan dos círculos normativos ulteriores que son, por relación a aquélla, órdenes parciales delegados: uno, con validez espacial sobre todo el territorio; y varios, con vigencia circunscrita a determinadas partes del mismo.⁴¹

La Constitución del Estado federal es simultáneamente Constitución del orden subordinado de la Federación, válido sobre la totalidad del territorio y, además, norma o complejo normativo que da las bases de las Constituciones de los Estados locales. Es claro, que una multiplicidad muy grande de normas que se encuentran en nuestra Constitución de 1917 no son normas que puedan considerarse normas constitucionales del orden subordinado de la Federación. Es decir, los Estados locales tienen su propia Constitución local, creada por un órgano constituyente en cada Estado y que es claramente distinguible de la Constitución de 1917. Vemos también que el Distrito Federal tiene su Constitución, de manera similar a como los Estados locales tienen la suya: esta Constitución es (por ejemplo) el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, que es emitido por el Congreso de la Unión, actuando como órgano constituyente del orden normativo constitutivo del Distrito Federal.

Ahora bien, el orden jurídico constitutivo de la Federación no tiene una Constitución especial distinta de la Constitución del Estado federal total. La Constitución del Estado federal es simultáneamente Constitución del orden jurídico de la Federación y norma superior respecto de las Constituciones

41 TGE. p. 262.

locales, en tanto que determina los contenidos fundamentales de ellas (arts. 115, 116, 117, 118 y 122).

Como la Constitución es la norma suprema del orden jurídico total mexicano tiene que realizar las siguientes funciones:

- A) Ser constitución del orden jurídico de la Federación, como orden subordinado a la Constitución;
- B) Ser norma que da las bases o contenidos que deben tener las Constituciones de los órdenes jurídicos subordinados de los Estados locales y el Distrito Federal;
- C) Regular las funciones específicas del orden supraordenado constitucional.

Las partes de la Constitución designadas con las letras b. y c. anteriores son claramente normas ajenas a la Constitución propia de la Federación como orden subordinado. Son partes de la Constitución total o fundamental del Estado federal.

Hubiera sido jurídicamente posible que los órdenes de que se compone un Estado federal estuvieran fundamentados en una Constitución específica para cada uno de ellos. Así como la Constitución actual da las bases para que los órganos constituyentes locales emitan la Constitución local de cada Estado, hubiera sido posible, igualmente, que diera las bases para que un constituyente federal hubiera emitido una Constitución específica de la Federación como orden subordinado a la Constitución total del Estado federal. Ello hubiera implicado la necesidad de convocar a un Congreso constituyente de la Federación. Nuestra Constitución actual lleva a cabo las dos funciones de una manera muy clara y con una gran economía legislativa: es Constitución del Estado federal y simultáneamente es la Constitución de la Federación como orden subordinado.

La Constitución del Estado federal tiene por función esencial la determinación de los ámbitos de validez normativa de los órdenes que le están subordinados, es decir, tiene que determinar fundamentalmente los ámbitos espaciales y materiales de los órdenes subordinados. Esto lo hace nuestra Constitución de manera muy económica: la división de competencias entre el orden subordinado de la Federación y las de los Estados locales la establece determinando las competencias de la Federación y disponiendo que todas las competencias, es decir, la materia de las facultades, que no están adscritas a la Federación se entiende reservadas a los Estados (art. 124)

3. El orden constitucional

Independientemente de las funciones que lleva a cabo la Constitución de un Estado federal, en relación con los órdenes subordinados a ella, como son la Federación, los Estados locales, los Municipios y el Distrito Federal, es posible indicar cuatro funciones jurídicas específicas que deben adscribirse al orden constitucional, es decir, a un orden supraordenado a ellos. Ninguna de estas funciones normativas es materia de los órdenes subordinados a la Constitución, pues entrañan modificaciones a la división de competencias y ámbitos de validez de los órdenes subordinados, federal y locales, o la revisión de la regularidad de sus actos. Estas cuatro funciones son las siguientes:

- a. Las reformas o adiciones a la Constitución.
- b. La reforma a la Constitución en su aspecto geográfico.
- c. La suspensión de garantías.
- d. El control de la constitucionalidad.

Es digno de ser notado que en estas funciones la Constitución tiene una función que podríamos llamar *autoreferente*, en virtud de que son facultades que de manera directa se refieren a la propia Constitución. Este es un punto que debe ser enfatizado, en la medida que proporciona la razón de existencia de estas funciones integrantes del orden constitucional. Si la Constitución de un Estado federal tiene por función esencial la delimitación de los ámbitos de validez de los órdenes subordinados, la Federación, los Estados locales, los Municipios y el Distrito Federal, la gran mayoría de sus normas deben comprenderse precisamente como normas que establecen y regulan a esos órdenes subordinados, de manera análoga a la función que desempeña el Derecho Internacional en relación con los órdenes jurídicos nacionales y los organismos internacionales.

Las normas constitucionales establecen a los órdenes subordinados mencionados y sus normas están dirigidas con exclusividad, en tanto realizan esa función, a determinar todos los aspectos relevantes de esos órdenes. Esta es la parte central y esencial de la Constitución. Pero esta Constitución que mira hacia abajo, hacia los órdenes subordinados, que a ellos se refiere y los determina, tiene igualmente, de manera adicional, una función *autorreferente*,⁴² un conjunto de normas que establecen facultades

42 Usamos esta expresión como una que tiene un carácter gráfico ilustrativo, sin pretender darle el alcance que le da Alf Ross en su ensayo Sobre la Autorreferencia y un difícil Problema de Derecho Constitucional en El Concepto de Validez y Otros Ensayos. Trad. Eugenio Bulygin y Ernesto Garzón Valdés. Distribuciones Fontamara, S.A. 1991. Más

de ciertos órganos para cambiar o modificar a la propia Constitución o para protegerla en relación con todas aquellas normas o actos que se encuentren en una relación de irregularidad con la misma. Estas funciones *autorreferenciales* de la Constitución la convierten en un instrumento histórico capaz de ajustarse a las diversas situaciones históricas y permiten que sea un orden mudable, flexible y modificable positivamente, así como la de garantizar su supremacía normativa.

Por lo tanto, todas las normas constitucionales pueden dividirse en dos grandes clases:

- Normas constitucionales heteroreferentes, que son aquellas que hemos calificado de esenciales a una Constitución, en tanto determinan los ámbitos de validez de los órdenes normativos subordinados;
- Normas constitucionales autorreferentes, en tanto contienen facultades que ejercerán ciertos órganos especiales y cuyo producto afecta directamente a las normas de la Constitución.

Es claro que las normas constitucionales *autorreferentes* establecen facultades cuyo ejercicio afectará de manera fundamental y trascendente a los órdenes subordinados. Todo cambio en las normas constitucionales repercute en el conjunto de facultades de los órdenes subordinados y alteran su vida jurídica.

De las cuatro funciones que adscribimos al orden constitucional supraordenado, las dos primeras relativas a la reforma constitucional en general y en su aspecto geográfico, se refieren claramente y de manera directa a las propias normas constitucionales: se trata de reformas a la propia Constitución. La tercera función, la suspensión de garantías, no reforma la Constitución de manera permanente, pero si suspende la validez de ciertas normas constitucionales. La cuarta función, el control de la constitucionalidad de los actos de las autoridades públicas, se refiere a las normas constitucionales y las considera como criterios para nulificar los actos o normas que se encuentren en una relación de irregularidad respecto de ella. Es, por tanto, una función *autorreferente*.

¿Qué clase de normas son las normas constitucionales autorreferentes?

Las normas de la Constitución que establecen estas funciones *autorreferentes* ¿qué clase de normas son? ¿Son normas obligatorias? Si el derecho es un orden coactivo ¿son normas que establecen sanciones o

adelante se dirá algo respecto de una paradoja similar a la de Ross.

solamente son normas que pueden constituir la base para la imposición de sanciones? ¿Son normas permisivas? ¿Son normas prohibitivas?

Las normas constitucionales que establecen estas funciones tan especiales que hemos calificado como *autorreferentes*, son *normas que establecen facultades*. El concepto de la facultad es fundamental en la Teoría del Derecho, el que, lamentablemente, ha sido estudiado de manera muy parca en el ámbito académico y respecto del cual se han obtenido resultados poco esclarecedores y, en ocasiones, confusos. No es este el lugar para hacer una exposición detallada, ni siquiera sumaria, de las diversas doctrinas que han intentado definir a las normas que establecen facultades, a las que también se les denomina "normas de competencia", doctrinas que intentan reducirlas a los conceptos tradicionales jurídicos de la obligación, de la prohibición, de la permisión y, en algún autor, se las han considerado como normas que establecen definiciones de ciertas instituciones. *Hart* las analiza cuando habla de las normas secundarias. Se dio cuenta de su importancia y tiene algunos párrafos que son adecuados y están en el camino correcto de su caracterización. Sin embargo, no es original en sus apreciaciones y, como es costumbre entre los juristas, han ignorado al gran teórico vienés *Hans Kelsen*, que ha hecho una caracterización muy completa de estas normas.

Toda la concepción del derecho como un orden dinámico de normas, como un orden graduado de normas que regula su propia creación, es decir, como un orden *autopoiético*, para emplear el expresivo término acuñado por *Maturana*, encuentra su base en el concepto jurídico de la facultad, concepto que no puede ser reducido a ninguno de los otros conceptos jurídicos fundamentales.

Kelsen dice que el derecho es un orden que regula su propia creación, de manera tal que cada norma se encuentra colocada en una grada de una pirámide de normas, en la que las normas de nivel superior determinan el proceso de creación de la norma de nivel inferior y, también, determinan su contenido. El concepto de la facultad, entonces, puede definirse diciendo que es el *contenido de las normas jurídicas positivas que determinan el proceso de creación de las normas de nivel inferior y determinan simultáneamente su contenido*.

La función de estas normas que establecen facultades no es expresada ni determinada conceptualmente por ninguno de los otros conceptos jurídicos fundamentales, como son los de permisión, obligación, prohibición, etc. La razón de ello se encuentra en el hecho de que no tiene sentido hacer obligatoria una facultad o permisible una permisión u obligatoria una prohibición, pero sí tiene sentido hacer obligatoria el ejercicio de una

facultad o, incluso, en ciertas condiciones, prohibir el ejercicio de ciertas facultades.

Las normas integrantes del orden constitucional son normas que establecen ciertas facultades, lo que significa que determinan el proceso de creación de otras normas y determinan su contenido. Es claro, que muchas otras normas constitucionales también establecen facultades, por ejemplo, de legislar en ciertas materias. Entonces, ¿cuál es la nota distintiva de las normas constitucionales que establecen las facultades que integran al orden constitucional? Ya se dijo: son normas que se distinguen de las otras normas constitucionales que también establecen facultades, porque tienen por referencia a las propias normas constitucionales.

Muchas gracias

LÍNEA TEMÁTICA II
LA CONSTITUCIONALIDAD EN EL EJERCICIO DE LA
FUNCIÓN EJECUTIVA

MIÉRCOLES 13 DE OCTUBRE DE 2010

SEDE

AUDITORIO "AURORA JIMÉNEZ DE PALACIOS; EDIFICIO "E" DE LA
CÁMARA DE DIPUTADOS

MESAS

5. LA INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL

LIC. MIGUEL CARLOS ALESSIO ROBLES

6. LA CONSTITUCIONALIDAD EN EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN EJECUTIVA

LIC. FERNANDO MENDOZA CONTRERAS

7. INTERPRETACIÓN CONTITUCIONAL Y COSNTITUCIONALIDAD

LIC. JOSÉ JULIÁN DOMÍNGUEZ ARROYO

8. INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL ENFOCADA AL PODER EJECUTIVO FEDERAL

DR. JAVIER LAYNEZ POTISEK

9. LA CONSTITUCIONALIDAD EN EL EJERCICIO DE LA
FUNCIÓN EJECUTIVA EN EL DISTRITO FEDERAL

DRA. LETICIA BONIFAZ ALFONZO

II. LA CONSTITUCIONALIDAD EN EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN EJECUTIVA

MESA 5 LA INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL

LIC. MIGUEL CARLOS ALESSIO ROBLES

Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal

La interpretación constitucional es creativa, por lo menos, en dos sentidos: actualiza el texto constitucional a las dinámicas circunstancias políticas y sociales y realiza los valores y principios contenidos en la Constitución⁴³.

Quisiera en primer término agradecer a los organizadores de este evento no solamente por la invitación y la posibilidad de compartir esta Mesa con tan destacados actores del quehacer cotidiano de la labor jurídica de nuestro país, sino por la oportuna visión de organizar un evento con estas características en el marco de una amplia discusión doctrinal sobre la interpretación constitucional que se aleja cada vez más de los conceptos jurídicos del positivismo, para dar paso a los nuevos paradigmas de la Ciencia Jurídica, que se relacionan con las nociones de convencionalidad en oposición a la idea tradicional de soberanía y en donde se reconoce que el texto constitucional está conformado por valores, principios y normas.

Es por eso que el Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias al organizar y hacer propicio este espacio de reflexión merece nuestro más amplio reconocimiento, ya que a lo largo del Seminario, este distinguido auditorio ha podido y podrá distinguir una visión panorámica de la interpretación constitucional desde el ámbito doctrinal, pero también de los responsables de la emisión, de la ejecución y de la aplicación de las normas a los casos en concreto. Esta conjugación de visiones en el marco de la colaboración de poderes, a través de la participación de representantes del Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial, no solamente es útil como un ejercicio de intercambio de opiniones, sino estoy seguro fortalecerá los vínculos de colaboración a los que me he referido.

43 ZALDIVAR Lelo de Larrea, Arturo. Breves notas sobre la naturaleza de la interpretación constitucional. Artículo publicado en Estudios jurídicos en homenaje a Manuel Herrera y Lasso, Escuela Libre de Derecho, 1991.

I. A NOCIÓN DE INTERPRETACIÓN EN SENTIDO AMPLIO Y RESTRINGIDO

El tema de la interpretación constitucional y de la interpretación en general, tanto para nuestro país, como para los sistemas jurídicos constitucionales contemporáneos, constituye sin duda la gran clave para entender la Ciencia de Derecho y del Estado.

Por eso, cuando recibí la invitación para participar en este Seminario, una de las primeras inquietudes que pretendí desahogar con ustedes fue la noción de que para la dogmática jurídica debe distinguirse entre el concepto restringido y el amplio de interpretación constitucional y de interpretación jurídica en términos genéricos. En tal sentido, la noción estricta de “interpretación” se emplea para referirse a la atribución de significado a una construcción normativa y en este caso una construcción normativa constitucional cuando existe duda sobre si es aplicable o no a un supuesto de hecho. Si partimos de estas características no pudiera darse interpretación siempre que un texto fuera claro y no dejara lugar dudas o controversias. Sin embargo, en un sentido amplio “interpretación” se utiliza a efecto de atribuir un significado a una formulación normativa, independientemente de dudas. Conforme esta premisa, en cualquier situación, se requiere de interpretación para cualquier aplicación de la norma.

En el ámbito del Poder Ejecutivo, debemos reconocer que permanentemente hacemos interpretación en sentido amplio, tanto en los actos de aplicación de normas que se realizan de manera cotidiana por parte de las Secretarías de Estado y de las entidades de la Administración Pública Federal, como en los actos que emite el Presidente de la República, sean materialmente administrativos o materialmente legislativos, , buscando garantizar en todo momento la constitucionalidad, la legalidad y la convencionalidad de cada uno de dichos actos.

Sin embargo, también es necesario analizar los casos de “interpretación restringida”, es decir, la forma en la que se solucionan los problemas de “claridad” de los textos constitucionales o bien en los de carácter legal para en su caso ajustarlos a los de carácter constitucional. En el esquema restringido, autores como *Joh Rawls*⁴⁴ señalan que la interpretación jurídica es el conjunto de procesos lógicos a través de los cuales se atribuye un significado a una norma o se describe el sentido de sus enunciados.

Abordar los distintos métodos de interpretación constitucional, excede por mucho a los límites que nos impone el tiempo de esta conversación y el

44 RAWLS, J., Teoría de la Justicia. Cuarta reimpresión, México, Fondo de Cultura Económica. México, 1971.

formato propuesto para este seminario. Por lo anterior, sin ninguna pretensión de exhaustividad, me permitiré compartir con ustedes algunos de los elementos generales y de los conceptos que debemos manejar cuando se lleva a cabo la interpretación constitucional.

Ante tal advertencia, mi intervención tendrá como propósito esbozar de manera general diversos aspectos sobre la interpretación constitucional y en razón de la oportunidad de poder dirigirme en el escenario de la Cámara de Diputados, señalar algunas de las funciones de la Consejería en las que se requieren formular ejercicios de interpretación.

La teoría clásica de la división de poderes, tanto de la perspectiva dogmática como la derivada del ejercicio cotidiano, ha superado con creces la noción inicial de pesos y contrapesos, para configurar espacios de cooperación y corresponsabilidad, en donde cada uno de los actores, para el ejercicio de las facultades que constitucional y legalmente le corresponden, requieren de la convivencia y tarea conjunta de los distintos ámbitos de poder.

La responsabilidad del intérprete jurídico no solamente exige reconocer la operatividad jurídica de la Constitución, sino de dirigir su actividad hacia aquellas opciones hermenéuticas que optimicen y maximicen la eficacia de las normas constitucionales sin distorsionar su contenido.

Valores, principios y normas en la Constitución

Es de categórica importancia el entendimiento de la trilogía conceptual de la interpretación constitucional para llevar a cabo el ejercicio de sus facultades. Esta trilogía corresponde a la relación y correcta aplicación de valores, principios y normas, todos ellos contenidos en el texto constitucional.

Por su parte, los valores no necesariamente son de carácter jurídico, sino que pueden pertenecer al ámbito de la filosofía moral. Los valores son en efecto, categorías genéricas cuya esencia se ubica en los conceptos de justicia, de igualdad y de verdad, enunciados solamente a manera de ejemplo. El valor de la justicia es quizás la más importante consecuencia de cualquier sistema jurídico. *Perelman*⁴⁵ señalaba que al pretender definir a la justicia, no se puede sacar a la luz más que un solo aspecto de la justicia al que quisiera referirse todo su prestigio tomado en el conjunto de sus usos. Por esta razón es que los valores y la axiología, en la interpretación constitucional, cobran la más alta importancia por su amplitud de contenido.

45 PERELMAN, Ch., *De la Justicia*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1963.

Los principios se ubican en el ámbito de la filosofía del derecho, retomando el valor y traduciendo al lenguaje jurídico. Los derechos humanos enunciados por la Constitución en su parte dogmática son ejemplo típicos de esta categoría.

Las normas jurídicas pertenecen estrictamente a la ciencia del derecho, ya que su función es concretizar los principios a los que se refiere la filosofía moral que al traducirse en dispositivos legales (supuesto y consecuencia) son susceptibles de ser aplicados a casos concretos fácilmente.

Ahora bien, podemos señalar que uno de los posibles problemas de la aplicación de normas constitucionales y en esto creo que existe una coincidencia en los ámbitos del Poder Legislativo o Judicial, se presenta cuando en la Constitución no se hace explícito un valor, en cuyo caso hay que resolver la aparente omisión. En realidad esto es lo que da origen a la interpretación en sentido restringido.

Así, la resolución de las aparentes omisiones de valores constitucionales puede consistir en el mero desentrañamiento de la norma o bien en encontrar o generar respuestas novedosas: consecuentemente el gran reto que tenemos es visualizar qué tipo de interpretación pretendemos adoptar.

Si basamos nuestras técnicas de interpretación en elementos de carácter tradicional, nos encontraremos ante la problemática de hacer un repaso de lo ya existente, sin preocuparnos por buscar nuevas respuestas en la solución de los casos que se presentan. En tal sentido, es importante destacar que los clásicos métodos de interpretación jurídica que tienden a realizar ese repaso de lo ya existente son, entre otros, el gramatical o literal, el histórico-tradicional, el voluntarista, etc., mismos que habrían sido superados en el mundo jurídico contemporáneo, pero debido a numerosas resistencias parecen seguir siendo la premisa común en diversos foros.

Por eso, la respuesta a la pregunta sobre el método de interpretación, no es sencilla ni tampoco unívoca. Existen tendencias tanto en la academia como en el ámbito de la aplicación de la norma e inclusive en su elaboración que se orientan por la tendencia progresista, que dicho sea de paso tiene como característica fundamental la premisa de que la constitución es dinámica. Entre tales métodos podemos destacar el método sistemático, la interpretación conforme, la teleológica, la histórica-progresiva y la ponderación.

Por lo que corresponde a la interpretación sistemática, el Poder Judicial ha determinado que cada uno de los preceptos de la Norma Fundamental forma parte de un sistema constitucional y que al interpretarlos debe partirse por reconocer, como principio general, que el sentido que se les atribuya debe ser congruente con lo establecido en las diversas

disposiciones constitucionales que integran ese sistema, lo que se justifica por el hecho de que todos ellos se erigen en el parámetro de validez al tenor del cual se desarrolla el orden jurídico nacional, por lo que de aceptar interpretaciones constitucionales que pudieran dar lugar a contradecir frontalmente lo establecido en otras normas de la propia Constitución, se estaría atribuyendo a la voluntad soberana la intención de provocar grave incertidumbre entre los gobernados al regirse por una Norma Fundamental que es fuente de contradicciones; sin dejar de reconocer que en ésta pueden establecerse excepciones, las cuales deben preverse expresamente y no derivar de una interpretación que desatienda los fines del Constituyente⁴⁶.

Es decir, la interpretación sistemática parte de la base de que no existe jerarquía entre normas constitucionales, por lo que hay que encontrar una interpretación que las armonice. Sin embargo, aunque no reconoce dicha jerarquización explícitamente, en ocasiones se concluye con la elección de una de las normas, dejando la otra por debajo y por tanto inaplicándola. Esta circunstancia tampoco implica que no existan casos en los que sí puedan armonizarse dos o más preceptos constitucionales que en principio pudieran parecer contradictorios.

Por ello, ante casos en los que se presentan choques normativos en la Constitución que no pueden ser armonizados, actualmente, existe una tendencia al reconocimiento de la tesis del orden jerárquico de las normas constitucionales, que tiende a realizar una diferenciación entre valores, principios y normas, o bien, si estos conceptos no son los doctrinalmente aceptados, se puede jerarquizar partiendo de la diferencia entre normas constitucionales que contengan o no decisiones políticas o axiológicas fundamentales.

A propósito del método sistemático, *Alberto Trabucchi*⁴⁷ manifiesta que en un cierto sentido “el ordenamiento jurídico se compara a un complejo organismo viviente y coordinado en sus elementos; es un todo orgánico, un sistema completo y complejo que no admite contradicciones. Explica que así, una norma jurídica que en sí misma tiene un significado, puede adquirir un sentido distinto cuando se pone en relación con las demás normas que constituyen el derecho vigente”.

46 Conforme a la Tesis: P. XII/2006, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXIII, Febrero de 2006, Página: 25.

47 TRABUCCHI, Alberto: Instituciones de Derecho Civil. Tomo I. Editorial Revista de Derecho Privado. Primera Edición, 1967. Madrid – España. Pág. 49

LA INTERPRETACIÓN CONFORME. Es el medio que ha sido empleado generalmente por los Tribunales o bien por el Poder Ejecutivo para no invalidar una norma, señalando cuál es la interpretación que habrá que darle a esa norma para que sea conforme a la Constitución.

Esta interpretación es el medio creado por los tribunales para evitar erigirse en legisladores negativos. Es así que por ejemplo, la interpretación de una norma general analizada en acción de inconstitucionalidad, debe partir de la premisa de que cuenta con la presunción de constitucionalidad, lo que se traduce en que cuando una disposición legal admita más de una interpretación, debe privilegiarse la que sea conforme a la Constitución.

Tal método interpretativo no sólo puede y debe ser utilizado por el juez constitucional, ya que en el ámbito del Poder Ejecutivo llega a tener relevancia cuando, por ejemplo, se proyecta el reglamento de alguna ley expedida por el Congreso. Así, ante posibles dudas en torno a la constitucionalidad de algún precepto legal, el Ejecutivo debe utilizar la interpretación conforme a fin de encontrar cuál es el sentido y alcance que constitucionalmente debe tener dicho precepto, para luego reglamentarlo en tal sentido y alcance. No se pierda de vista que el reglamento, como acto materialmente legislativo, tiene como misión detallar y dotar de contenido a la ley. De esta forma, una de las maneras para realizar tal función dentro del marco constitucional es, precisamente, interpretar conforme a la Constitución los preceptos legales que reclaman reglamentación.

Cabe destacar que la interpretación conforme, generalmente se sitúa en el ámbito de las normas de carácter “legal”, ya que el ejercicio de la misma, consiste justamente en lograr una congruencia normativa entre dicha norma y la Constitución.

LA INTERPRETACIÓN TELEOLÓGICA. Considera una relación entre medio y fines. Quisiera ejemplificar este tipo de interpretación mediante un cuestionamiento que tiene que ver con el planteamiento que mencioné en principio y que ya ha sido previamente resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación mediante el criterio teleológico. El cuestionamiento es: ¿pueden las Secretarías de Estado emitir normas de observancia general?

Al respecto el máximo Tribunal señaló que de una interpretación causal y teleológica de la prohibición contenida en el texto del artículo 49 de la Constitución Política Federal relativa a que el Poder Legislativo no puede depositarse en un solo individuo, debe concluirse que ni el Constituyente ni el Poder Revisor de la Constitución equipararon a tal poder con la función legislativa entendida como la atribución para emitir disposiciones de observancia general, sino a las facultades que constitucionalmente le están

reservadas a los órganos legislativos. En ese tenor, es preciso advertir que la prohibición establecida en el artículo 49 no tiene como fin impedir que las autoridades administrativas emitan disposiciones de observancia general sujetas al principio de supremacía de la ley, ni existe dispositivo constitucional que impida a las autoridades que integran los Poderes Ejecutivo o Judicial el establecimiento de normas jerárquicamente inferiores a las leyes emitidas por el Poder Legislativo⁴⁸.

A propósito del método teleológico, *Du Pasquier*⁴⁹, señala que la finalidad de la norma está en su *ratio legis*. El autor señala que según el punto de vista en que uno se coloque, la *ratio legis* puede ser considerada como el fin realmente querido por el legislador en la época de elaboración de la ley...”, lo que ciertamente trasciende en muchas ocasiones a la simple interpretación literal o gramatical.

Para otros autores como el *Ministro Zaldivar*⁵⁰, el método teleológico deja de ser un método subsidiario, para convertirse en el principal de todos. En la interpretación constitucional aparece, desde un principio, el fin como objeto querido por la justicia constitucional. Utilícese el método gramatical, histórico y lógico-sistemático, pero siempre en razón del fin extraído de la Norma Fundamental. Tales fines son necesarios; en consecuencia, la justicia constitucional que los establece lo es también.

LA INTERPRETACIÓN HISTÓRICA PROGRESIVA. Sirve para fijar el justo alcance de una disposición contenida en la Constitución Política, ya que ante la insuficiencia de elementos que derivan de su análisis literal, sistemático, causal y teleológico, es factible acudir a ella.

Esta consiste en no limitarnos a analizar los antecedentes legislativos que reflejan con mayor claridad en qué términos se reguló anteriormente una situación y cuál fue el objeto de las disposiciones a interpretar en otros textos constitucionales, sino en tomar en cuenta tanto las condiciones y necesidades existentes al momento de la sanción del precepto constitucional, como las que se advierten al llevar a cabo su interpretación y aplicación, ya que toda Norma Fundamental constituye un instrumento permanente de gobierno, cuyos preceptos aseguran la estabilidad y certeza necesarias para la existencia del Estado y del orden jurídico; por tanto, ante un precepto constitucional que por su redacción permite la adecuación de

48 Conforme a la Tesis: 2a. CXXX/2001, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XIV, Agosto de 2001, Página: 225

49 DU PASQUIER, Claude, Introducción al Derecho. Editorial Jurídica Portocarrero S.R.L. 5ta edición. Traducción del francés por Julio Ayasta Gonzales. Lima, Perú. 1994. P.

50 ZALDIVAR, Lelo de Larrea, Op. Cit.

su sentido a determinadas circunstancias, ya sea jurídicas, o de otra índole, para fijar su alcance, sin imprimirle un cambio sustancial, debe atenderse precisamente a la estabilidad o modificación que han sufrido esas circunstancias, sin que con ello sea válido desconocer o desnaturalizar los propósitos que llevaron al Constituyente a establecer la disposición en estudio⁵¹.

LA PONDERACIÓN. Quisiera referirme por último a uno de los temas que recientemente ha sido analizado a mayor profundidad por la doctrina como uno de los postulados del constitucionalismo contemporáneo. Para el derecho alemán por ejemplo⁵², la ponderación forma parte de un principio mucho más amplio: la proporcionalidad. Este principio de proporcionalidad cuenta a su vez con tres elementos: el de idoneidad, el de necesidad y el de proporcionalidad en sentido estricto. Los elementos de idoneidad y de necesidad conciernen a la optimización relacionada con aquello que es fácticamente posible. El elemento de proporcionalidad se encuentra relacionado con la optimización de las posibilidades jurídicas. Aunque son susceptibles de variación, para comprobar si la norma cumple con el principio de proporcionalidad al momento de incluir una distinción en las normas que se emiten, dichas etapas se enuncian de manera genérica como sigue:

- a) Que la distinción legislativa obedezca a una finalidad objetiva y constitucionalmente válida. En este punto, el legislador no puede introducir tratos desiguales de manera arbitraria, sino que debe hacerlo con el fin de avanzar en la consecución de objetivos admisibles dentro de los límites marcados por las previsiones constitucionales, o expresamente incluidos en ellas.
- b) Que la distinción hecha sea racional. En este punto, es necesario que la introducción de una distinción constituya un medio apto para conducir al fin u objetivo que el legislador quiere alcanzar, es decir, que exista una relación de instrumentalidad entre la medida clasificatoria y el fin pretendido. Al respecto, es importante señalar que está comprobada la relación de medio-fin entre la distinción que pretende incluirse en la ley secundaria con las finalidades antes mencionadas.

51 Conforme a la Tesis: P./J. 61/2000, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo: XI, Junio de 2000, Página: 1

52 ALEXY Robert, Jueces y Ponderación Argumentativa, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México.

c) Que la distinción legislativa atienda al principio de proporcionalidad. En este punto, el legislador no puede tratar de alcanzar objetivos constitucionalmente legítimos de un modo abiertamente desproporcional, la persecución de un objetivo constitucional no puede hacerse a costa de una afectación innecesaria o desmedida de otros bienes y derechos constitucionalmente protegidos.

Al respecto, debe decirse que existen diversos métodos para analizar la proporcionalidad de una medida. Así, el más objetivo de ellos es la Fórmula del Peso de *Alexy*⁵³, que establece lo siguiente: “Cuanto mayor es el grado de afectación de uno de los derechos o bienes constitucionales, tanto mayor debe ser la satisfacción del otro.”

Luego de haber apenas señalado los principales mecanismos de la interpretación, es menester señalar como una conclusión preliminar que el “problema de la relevancia”⁵⁴, es decir, el problema de la determinación del conjunto de normas relevantes para el caso ha cobrado bajo el Estado constitucional una trascendencia renovada. “Tomar en serio la Constitución”⁵⁵ significa, entre otras cosas, admitir que la interpretación y aplicación de cualquier norma del Derecho debe hacerse atendiendo a los valores y principios constitucionales que irradian o impregnan el ordenamiento entero. La praxis interpretativa y argumentativa de los jueces y de los juristas conforme con este aspecto puede considerarse un elemento definitorio del llamado paradigma del Estado constitucional o del neoconstitucionalismo⁵⁶.

II. LA CONSEJERÍA JURÍDICA Y LA INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL

Quiero en primer término subrayar que la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, es responsable de velar por la constitucionalidad y en apego a lo dicho anteriormente por la convencionalidad de las normas y los actos jurídicos en los que interviene el Titular del Ejecutivo Federal.

Es decir, es responsable de la tutela del ejercicio de diversas atribuciones constitucionales del Presidente de la República, tanto en el ámbito formal y materialmente administrativo, como en la esfera materialmente legislativa,

53 ALEXY Robert, op. Cit.

54 D.N. MacCormick, *Legal Reasoning and Legal Theory*, Oxford, Clarendon, 1978, pp. 69 ss.

55 Por evocar el célebre trabajo de Ronald Dworkin, *Los derechos en serio*, trad. Marta Guastavino, España, Ariel, 1984.

56 Vigo, Rodolfo Luis, *De la Ley al Derecho*, Ed. Porrúa, México, 2003,

esta última a través de dos grandes vertientes: el Proceso Legislativo y el uso de la facultad reglamentaria prevista en la fracción I del artículo 89 de la Constitución. Además es conveniente destacar también la recepción, revisión y análisis de los decretos legislativos y su eventual defensa jurídica ante los Tribunales en caso de ser impugnados por alguna autoridad o bien, por los particulares. En este sentido quisiera compartir con ustedes algunas reflexiones respecto del ámbito legislativo.

A) LA CONSEJERÍA JURÍDICA Y EL PROCESO LEGISLATIVO

El inicio del proceso legislativo se encuentra claramente previsto por nuestra Ley Fundamental como la facultad de iniciativa, cuyo ejercicio compete, entre otros actores, al Presidente de la República. Es así que en la elaboración de los proyectos legislativos que propone el Ejecutivo al Congreso de la Unión, la Consejería Jurídica tutela ante todo la constitucionalidad de los proyectos, así como la integración de las normas en el sistema jurídico, haciendo un ejercicio permanente de congruencia normativa y minimizando las posibles lagunas y antinomias que pueden producir incertidumbre jurídica.

En este rubro, la Consejería Jurídica ha participado conjuntamente con las diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en la elaboración de 100⁵⁷ iniciativas a lo largo de la presente administración, considerando proyectos que expiden nuevas leyes o en su caso reforman o adicionan ordenamientos existentes.

Tan solo en el último año, las iniciativas elaboradas y presentadas ante el Congreso de la Unión han considerado diversos aspectos en los que la interpretación progresista se encuentra presente. Además, en su gran mayoría estos proyectos han sido en su caso aprobados o bien, han contado con la aprobación por el pleno de la Cámara de origen, encontrándose pendientes de discusión en la Cámara revisora.

Entre los primeros, que han sido ya objeto de publicación en el Diario Oficial de la Federación, destacan la reforma constitucional en materia de justicia penal, la Ley Federal de Extinción de Dominio, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, reformas a la Ley General de Salud y al Código Penal en materia de narcomenudeo, así como la reforma constitucional en materia de secuestro, la Ley de la Policía Federal, la reforma energética, así como una amplia reforma a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la Ley de Obras, todas, son

⁵⁷ A la fecha de la presentación de la ponencia, el Ejecutivo Federal había presentado 105 iniciativas, en ejercicio de la facultad prevista por el artículo 71, fracción I de la CPEUM. Al 31 de enero de 2011, se han presentado un total de 105 iniciativas.

solo ejemplos de algunos decretos en los que existe coincidencia en la manera en la que el Legislativo y el Ejecutivo abordan las problemáticas que pretenden atenderse y en cuya interpretación existe un amplio consenso que ha permitido su expedita aprobación.

En el mismo sentido, quisiera referirme de manera muy genérica a diversos proyectos del Ejecutivo que se encuentran pendientes de aprobación y en cuya discusión igualmente se han advertido numerosas coincidencias en la forma en la que el Legislativo y el Ejecutivo pretenden atender diversas problemáticas jurídicas, percibiendo que en efecto la aplicación de la interpretación progresista en la elaboración de los proyectos del Ejecutivo, ha sido compartida por el Legislativo y que seguramente su discusión se desahogará en poco tiempo en las Cámaras del Congreso.

Iniciativas en materia económica

En materia económica quisiera destacar la iniciativa que expide la Ley de Asociaciones Público Privadas⁵⁸ y reforma diversos ordenamientos en materia de infraestructura, la iniciativa que reforma a Ley Federal de Competencia Económica, así como el proyecto que reforma diversas disposiciones en materia de Banca de Desarrollo.

La figura de las Asociaciones Público Privadas es indispensable para lograr la consecución de grandes obras de infraestructura. El objeto es establecer la normatividad que regule las figuras de inversión mixta denominadas asociaciones público privadas en aquellos proyectos de largo plazo concesionados por el gobierno. Con estas figuras se pretende satisfacer las necesidades de la colectividad con la participación conjunta del sector público y el sector privado, procurando una transferencia equitativa de riesgos entre uno y otro, a través de mecanismos flexibles, traduciéndose en diversas modalidades, según las necesidades de cada proyecto.

Por lo que corresponde a la reforma a Ley Federal de Competencia⁵⁹ y otros ordenamientos, se requiere facilitar el cumplimiento de la legislación de competencia, mejorar la transparencia y operación de la Comisión Federal de Competencia, así como fortalecer la política de competencia a través de instrumentos efectivos para investigar prácticas monopólicas

58 La minuta aprobada el 12 de octubre de 2010 por la Cámara de Senadores, aun se encuentra pendiente de estudio y dictamen en la Cámara de Diputados.

59 La minuta en materia de competencia económica fue aprobada con modificaciones por la Cámara de Senadores el 09 de diciembre de 2010 y devuelta para su análisis en la Cámara de Diputados.

absolutas y relativas, que son altamente dañinas para el desarrollo de nuestra economía nacional. Esta iniciativa fue aprobada por la Cámara de Diputados y se encuentra actualmente como minuta pendiente de discusión en el Senado. Esta reforma atiende la adecuación a la ley de diversos criterios del Poder Judicial, principalmente en lo que corresponde al procedimiento de investigación de prácticas monopólicas que se lleva a cabo por parte de la Comisión Federal de Competencia Económica, así como de las necesidades fácticas de la actualización de las sanciones.

En lo que toca a la Banca de Desarrollo, la iniciativa propone un marco más flexible que le permita a este sector enfrentar los riesgos que exige su mandato, sin afectar la prudencia financiera. Así, se propuso conjuntar el capital de las instituciones de Banca de Desarrollo para incrementar los flujos de financiamiento y reducir los costos de las empresas, prestando una atención integral a lo largo de su desarrollo en una sola ventanilla, otorgando todos los servicios que actualmente otorgan diversas instituciones públicas. Esta minuta fue recibida por la Cámara de Diputados el pasado 28 de abril.

Finalmente, es importante señalar la presentación de otras iniciativas por parte de legisladores, tendentes a combatir trámites innecesarios y a promover esquemas de desregulación, en los que la Consejería Jurídica comparte la forma de interpretación del legislador en aras de la promoción del crecimiento económico de nuestro país. Entre ellas destacan la reforma al artículo 9 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito y al artículo 21⁶⁰ del mismo ordenamiento con la intención de eliminar la inscripción potestativa de nombramientos corporativos y poderes en el Registro del Comercio. Otro proyecto en el mismo sentido se encuentra pendiente de dictamen en el Senado de la República, consistente en el establecimiento de la figura de las sociedades unipersonales. Dicha reforma tiene por objeto, mediante la modificación del requisito de número de personas para la conformación de sociedades anónimas o de responsabilidad limitada, permitir la constitución de las mismas a partir de un solo socio.

La iniciativa en materia de reforma política

En el rubro de reforma política, el Ejecutivo envió al Senado de la República una iniciativa para reformar la Constitución, persiguiendo dos objetivos fundamentales: fortalecer el vínculo entre la ciudadanía y el sistema político e instituir mecanismos que permitan consolidar nuestras

60 Se encuentra pendiente de estudio y dictamen en la Cámara de Diputados.

instituciones. En tal medida se propuso: permitir la elección consecutiva de legisladores federales, reducir el número de la Cámara de Diputados y Senadores, adoptar para la elección del Presidente de la República el principio de mayoría absoluta, incorporar la figura de la iniciativa ciudadana, la iniciativa preferente, entre otros aspectos.

Cabe destacar que las propuestas incluidas en esta iniciativa se presentaron de manera simultánea para asegurar la coherencia en la revisión del diseño institucional, considerando la interacción y coordinación necesaria entre los distintos elementos, con lo que se buscó igualmente con base en un criterio de interpretación sistemática lograr dicho objetivo. Además se llevó a cabo un ejercicio de ponderación respecto de los principios que se modifican entre textos vigentes y textos propuestos decidiendo pronunciarse por la modificación de algunos principios constitucionales como la no reelección consecutiva y de normas de tal importancia como el procedimiento de elección del Presidente de la República.

Iniciativas en materia de seguridad

Por otra parte, en materia de seguridad, recientemente el Ejecutivo ha presentado diversas iniciativas, entre las que destacan:

La Ley General para prevenir y sancionar los Delitos en materia de Secuestro, la cual establece un solo marco jurídico sustantivo en todo el país para combatir este fenómeno criminal. Nos congratulamos que esta Ley haya sido aprobada recientemente por el pleno de la Cámara de Diputados y será publicada a la brevedad.⁶¹

También el Ejecutivo Federal presentó una reforma a la Ley Federal de Extinción de Dominio⁶² que tiene como objeto fortalecer las capacidades del Estado para combatir al crimen organizado y extinguir el dominio de los bienes de que dispone. Se propone garantizar la autonomía que establece la constitución entre los juicios de extinción de dominio y los de tipo penal. Este proyecto se encuentra en el seno de este órgano legislativo y esperamos que pronto pueda abordarse por la comisión dictaminadora respectiva.

61 El Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General para prevenir y sancionar los Delitos en materia de Secuestro se encontraba pendiente al momento de la presentación de la ponencia de mérito, sin embargo, dicho Decreto fue publicado el 30 de noviembre de 2010 en el Diario Oficial de la Federación.

62 Se encuentra pendiente de estudio y dictamen en la Cámara de Diputados desde el 7 de septiembre de 2010.

Otro de los proyectos de gran relevancia en el ámbito de la seguridad es la Minuta de reformas a la Ley de Seguridad Nacional⁶³ que aprobó el Senado y que ahora en esta Cámara de Diputados, en su calidad de revisora, con motivo de la iniciativa del Presidente de la República en la que se propuso brindarle mayor seguridad jurídica a la intervención de las Fuerzas Armadas en las acciones que se requieren para garantizar la seguridad nacional.

El Ejecutivo Federal también presentó al Congreso de la Unión la iniciativa de Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, que tiene como objeto establecer medidas y procedimientos para que, mediante sistemas adecuados de información, se pueda prevenir e identificar actos u operaciones que involucren recursos de probable procedencia ilícita y aquellos tendientes a financiar al terrorismo. Este proyecto también se encuentra pendiente de ser aprobado en el Senado de la República.

El pasado 7 de octubre se dio cuenta ante el Pleno del Senado de la iniciativa del Ejecutivo Federal que propone una reforma a la Constitución Política en materia del mando único de policía. Dicha reforma busca modificar los artículos 21, 73, 115 y 116 de nuestra Ley Fundamental para establecer como facultad del Congreso de la Unión expedir leyes que establezcan la distribución de competencias, los ámbitos de concurrencia, desarrollen las bases mínimas del Sistema Nacional de Seguridad Pública, así como para establecer y organizar las instituciones de seguridad pública en materia federal, conforme a lo dispuesto en el artículo 21 del mismo ordenamiento. Además prevé que la policía municipal acreditada estará bajo el mando del Gobernador, quien designará a su titular a propuesta del Presidente Municipal en los términos que señale la Ley y podrá removerlo libremente, entre otros aspectos.

La Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita⁶⁴, la cual se encuentra pendiente en el Senado, pero seguramente será discutida en breve plazo.

Iniciativas para el fortalecimiento de los derechos humanos

Después de un largo proceso de consulta con organizaciones de la sociedad civil, académicos e instancias especializadas en materia de refugiados y con la participación del Alto Comisionado de las Naciones

63 Se encuentra pendiente de estudio y dictamen en la Cámara de Diputados desde el 28 de abril de 2010.

64 Se encuentra pendiente de estudio y dictamen en la Cámara de Senadores desde el 31 de Agosto de 2010.

Unidas para los Refugiados, se elaboró y presentó ante la Cámara de Diputados la iniciativa de Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria⁶⁵. A partir de un ejercicio de armonización con los estándares internacionales en la materia, se propuso una Ley específica para asegurar el respeto irrestricto de las personas solicitantes de refugio, en los términos precisos que establecen diversos instrumentos internacionales de los que el Estado mexicano es parte.

Proyectos legislativos de próxima presentación

Entre los proyectos que ya han sido anunciados por el Presidente de la República y que en breve término serán sometidos a la consideración del Congreso de la Unión, está la iniciativa por la que se expide la Ley de Firma Electrónica⁶⁶, así como reformas a la Ley del Diario Oficial de la Federación y Gacetas Gubernamentales⁶⁷, que vienen a complementar el paquete de iniciativas que tiene como propósito mejorar la gestión del gobierno a través de medios electrónicos, tal y como se plasmó en la iniciativa que permitió este año la instauración del juicio en línea ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y la iniciativa que reforma la Ley de Amparo, que tiene como objetivo permitir la promoción del juicio de amparo a través de la utilización de medios de comunicación electrónica y a través del uso de la firma electrónica como medio de identificación equivalente a la firma autógrafa.

Reformas constitucionales impulsadas por el Ejecutivo Federal

En razón de su relevancia, el Ejecutivo Federal ha impulsado la aprobación de reformas constitucionales presentadas por legisladores en el seno de ambas Cámaras.

En primer término es preciso advertir que nos encontramos muy cerca de contar por fin, con una reforma constitucional en materia de derechos humanos. En la Cámara de Diputados se encuentra pendiente de aprobación la minuta aprobada por el Senado de la República que reforma diversos artículos de la Constitución en materia de derechos humanos.

Esta reforma de gran trascendencia prevé, entre otras, la modificación del párrafo primero del artículo 1º a efecto de establecer a nivel

65 El Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Población, se encontraba pendiente al momento de la presentación de la ponencia de mérito, sin embargo, dicho Decreto fue publicado el 27 de enero de 2011 en el Diario Oficial de la Federación.

66 La iniciativa se presentó en la Cámara de Senadores el 9 de diciembre de 2010.

67 La iniciativa se presentó en la Cámara de Diputados el 9 de diciembre de 2010.

constitucional el reconocimiento y protección constitucional de los derechos humanos, abarcando los que son objeto de las garantías individuales y los que son recogidos en los tratados internacionales.

En razón de lo anterior, los derechos humanos, cuyo reconocimiento y protección quedarían plasmados expresamente en el texto constitucional, se agruparían junto con las garantías individuales que otorga la propia Constitución, bajo el rubro genérico de “Derechos Humanos”. Con esta reforma, se cerraría de manera definitiva una larga discusión sobre los alcances de la protección de los derechos humanos a través de las garantías individuales y se fortalecería el esquema de protección de estos derechos.

Al reconocer expresamente los derechos humanos en la Constitución, éstos y las garantías individuales, se colocan en un mismo plano jerárquico, el constitucional; en consecuencia, los derechos humanos contenidos en tratados internacionales gozarían de los medios de protección que la propia Constitución prevé, es decir estarían sujetos a medios de control constitucional.

Lo anterior invita también a reflexionar sobre el control de la constitucionalidad que, de conformidad con la interpretación que la Suprema Corte ha realizado del artículo 133, es concentrado, es decir, corresponde de manera exclusiva al Poder Judicial del Federación. No obstante, en la actualidad, un juez local está en posibilidades de dejar aplicar una ley que vulnere un tratado internacional, es decir realiza un control de convencionalidad. Al elevarse a rango constitucional los derechos humanos contenidos en tratados internacionales, dicho control de convencionalidad se confunde con el de constitucionalidad. En este sentido habría que preguntarse si resulta de mayor beneficio para las personas que el control de constitucionalidad permanezca en los términos actuales o bien, por lo que hace a derechos humanos, se puede transitar a un esquema difuso.

Por otro lado, también se encuentra pendiente en la Cámara de Diputados la aprobación de la minuta de la iniciativa de reforma constitucional en materia de juicio de amparo⁶⁸, aprobada el día 10 de diciembre de 2009 por la Cámara de Senadores.

Cabe precisar que la iniciativa retomó las propuestas que se encontraban en el proyecto de Ley de Amparo realizado entre 1999 y 2001 por la Comisión Especial creada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN).

⁶⁸ El 13 de diciembre de 2010, la minuta de la Cámara de Diputados fue aprobada por el Pleno de la Cámara de Senadores. Se encuentra pendiente de aprobación por las Legislaturas de los Estados.

Dentro del cúmulo de propuestas contenidas en esta iniciativa destaca la ampliación del ámbito de protección del juicio de amparo señalando que los derechos humanos contenidos en tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, ahora deberán ser tutelados directamente por esa vía. De la misma manera, se matiza el principio de relatividad de las sentencias de amparo al incorporar la figura de las declaratorias generales de inconstitucionalidad, las cuales podrán ser emitidas por la mayoría calificada de los ministros de la SCJN, cuando se resuelvan amparos indirectos en revisión, y sólo cuando las autoridades emisoras de las normas impugnadas no hayan superado el problema de constitucionalidad. Se otorga a los actuales Circuitos judiciales una autonomía relativa a fin de que las contradicciones de tesis que se generen al interior de un mismo Circuito, sean resueltas a través de los Plenos de Circuito, órganos integrados por los miembros de los mismos tribunales colegiados. Por último, se establece el amparo adhesivo, así como la preclusión del derecho de alegar violaciones al procedimiento en juicios posteriores, agilizando su tramitación y evitando los *“amparos para efectos”*. Así, la parte que haya obtenido sentencia favorable y a la que tenga interés en que subsista el acto, deberá adherirse al amparo que promueva su contraparte con el objeto de fortalecer las consideraciones de la sentencia definitiva.

La Consejería Jurídica y la emisión de observaciones

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé como una hipótesis normativa inherente al propio proceso legislativo, la formulación de observaciones por parte del Ejecutivo Federal respecto de los proyectos aprobados por el Congreso de la Unión.

Esta facultad de veto se encuentra prevista por el inciso B) del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y debe ser considerada como parte de la comunicación respetuosa entre los Poderes de la Unión y en el caso de ejercerse, como un mecanismo de corresponsabilidad en el que se respeten plenamente las facultades constitucionales y legales otorgadas por el ordenamiento jurídico a cada uno de los Poderes de la Unión.

Por lo anterior, las observaciones que se formulan tienen como objetivo fundamental establecer un constructivo y respetuoso diálogo entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo, con la intención de contribuir, en el ámbito de la competencia de cada uno de ellos, al fortalecimiento de las instituciones y al aseguramiento de su apego a las normas constitucionales y legales aplicables, así como a la congruencia de tales reformas con la aplicación de políticas públicas encaminadas al bienestar general.

En ejercicio de dicha facultad, a lo largo de la presente administración se han formulado observaciones a cuatro proyectos de decreto remitidos por el Congreso de la Unión al Poder Ejecutivo:

FECHA	DECRETO	PROCESO LEGISLATIVO
01 de septiembre de 2010	Decreto por el que se expide la Ley General de Cooperación Internacional para el Desarrollo.	Se encuentra en proceso de dictaminación en el Senado ⁶⁹ .
24 de marzo de 2009	Decreto que reforma el artículo 79-A; y adiciona la fracción VIII al artículo 7-A, y los artículos 59-Bis, para pasar el actual 59-Bis a ser 59-Ter, 64 Bis y 107 a la Ley Federal de Radio y Televisión.	Se atendieron las observaciones del Ejecutivo
9 de marzo de 2007	Decreto por el que se expide la Ley de Promoción y Desarrollo de los Bioenergéticos.	Se atendieron las observaciones del Ejecutivo
9 de marzo de 2007	Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal de Protección al Consumidor.	Se atendieron las observaciones del Ejecutivo

En este sentido, el Ejecutivo Federal no solamente reconoce el principio de división de poderes como un elemento fundamental del correcto funcionamiento del Estado, sino ha promovido y promueve el fortalecimiento de este principio constitucional, desde la perspectiva de un correcto entendimiento y comunicación entre los poderes federales, que permita una fluida y oportuna colaboración de los mismos, con el objetivo único de canalizar institucionalmente las diversas problemáticas que se presentan.

⁶⁹ Al momento de la presentación de la ponencia, se encontraba en dictaminación, sin embargo, se aprobó en la Cámara de Diputados el 15 de diciembre de 2010, a la fecha se encuentra pendiente de publicación en el Diario Oficial de la Federación.

A lo largo de la presente administración se ha hecho énfasis en mejorar los canales institucionales de comunicación y la atención de los requerimientos que en su caso formulen los legisladores. Se reconoce de esta manera que la creación legislativa y la reforma a ordenamientos ya existentes requiere de un diagnóstico objetivo en el que en efecto, las dependencias y entidades integrantes de la Administración Pública Federal, en sus ámbitos centralizado y paraestatal, han participado de manera institucional y con absoluto respeto al principio de colaboración entre poderes, a invitación de los propias Comisiones Legislativas y en el ámbito de provisión de información que se encuentra regulado por la Constitución Política Federal.

B) LA CONSEJERÍA JURÍDICA Y LA FACULTAD REGLAMENTARIA

El término “reglamento” o el vocablo reglamentar, se refiere al concepto de regular normativamente una materia, sea a través de una ley o de un reglamento propiamente dicho. Sin embargo, el reglamento por antonomasia es el ordenamiento jurídico promulgado por el titular del Ejecutivo Federal en uso de la facultad reglamentaria contenida en el artículo 89, fracción I, constitucional y con relación a una interpretación sistemática con el artículo 80 de la Ley Fundamental. En el sistema jurídico mexicano a diferencia de otros, solamente el Presidente de la República (y los gobernadores de los Estados en el ámbito de su competencia) gozan de dicha facultad de carácter indelegable.

La facultad reglamentaria es la que determina que el Presidente de la República puede expedir disposiciones generales y abstractas que tienen por objeto la ejecución de la ley, desarrollando y complementando las normas contenidas en los ordenamientos jurídicos expedidos por el Congreso de la Unión. Dicha facultad está basada, entre otros pero principalmente, por los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica.

El principio de reserva de ley encuentra su justificación en la necesidad de preservar los bienes jurídicos de mayor valía de los gobernados, tradicionalmente la libertad personal y la propiedad, prohíbe que en el reglamento se aborden materias reservadas en exclusiva a las leyes del Congreso, como son las relativas a la definición de los tipos penales, las causas de expropiación y la determinación de los elementos de los tributos; mientras que el principio de subordinación jerárquica, exige que el reglamento esté precedido por una ley cuyas disposiciones desarrolle, complemente o pormenore y en las que encuentre su justificación y medida.

A lo largo de la presente administración, la Consejería ha intervenido en la emisión y actualización de más de cien Reglamentos, tomando los principios doctrinales y jurisprudenciales antes citados.

III. A MANERA DE CONCLUSIÓN

La enunciación de los temas planteados con anterioridad es apenas un bosquejo preliminar que solamente tiene como propósito dejar sobre la mesa los elementos mínimos de discusión que permitan problematizar y en su caso obtener conclusiones sobre las formas de interpretar y más aún, los mecanismos empleados por las autoridades y en el particular, por la Consejería Jurídica en el ejercicio de sus facultades. Creo que las siguientes consideraciones pueden resumir de manera muy amplia la visión de la Consejería en el ámbito de la interpretación:

1. La interpretación no debe limitarse a la búsqueda de significados de normas poco claras: se interpreta cuando se aplica la norma y cuando se emiten actos jurídicos en ejercicio de facultades constitucionales o legales.
2. La Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal reconoce los distintos tipos de interpretación constitucional existentes, el de carácter tradicional y el progresista, como herramientas necesarias para la comprensión de las normas y para su integración en el sistema jurídico.
3. Pretender interpretar bajo un esquema rígido y por el empleo exclusivo de alguno de los métodos de interpretación sistemático, conforme, teleológico, histórico-progresivo o de ponderación, puede resultar insuficiente para garantizar la adecuada integración de la norma al sistema. Es necesario emplear las distintas técnicas de interpretación para que le sea dable al ordenamiento jurídico ceñirse al espíritu del constituyente y del legislador.
4. La Consejería Jurídica del Ejecutivo, en el ejercicio de sus funciones, lleva a cabo interpretaciones diversas para asegurar la constitucionalidad, convencionalidad y legalidad de los actos en los que interviene. Dicho estudio interpretativo se verifica en propuestas de iniciativa de reforma constitucional, elaboración de nuevos ordenamientos jurídicos o reformas a los ya existentes, formulación de observaciones a decretos legislativos y en el uso de la facultad reglamentaria.

LA CONSEJERÍA JURÍDICA Y LA INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL

Quiero en primer término subrayar que la Consejería Jurídica del Ejecutivo federal es responsable de velar por la constitucionalidad y en apego a lo dicho anteriormente, por la convencionalidad de las normas y los actos jurídicos en los que interviene el titular del Ejecutivo federal. Es decir, es responsable de la tutela del ejercicio de diversas atribuciones constitucionales del Presidente de la República, tanto en el ámbito formal y materialmente administrativo, como en la esfera materialmente legislativa, ésta última a través de dos grandes vertientes: el proceso legislativo y el uso de la facultad reglamentaria prevista en la fracción I del artículo 89 constitucional.

Además, es conveniente destacar también la recepción, revisión y análisis de los decretos legislativos y su eventual defensa jurídica ante los tribunales en caso de ser impugnados por alguna autoridad o bien por los particulares. En ese sentido, quisiera compartir con ustedes algunas reflexiones respecto del ámbito legislativo.

La Consejería Jurídica y el proceso legislativo

El inicio del proceso legislativo se encuentra claramente previsto en nuestra ley fundamental como la facultad de iniciativa, cuyo ejercicio compete entre otros actores al Presidente de la República. Es así que en la elaboración de los proyectos legislativos que propone el Ejecutivo al Congreso de la Unión, la Consejería Jurídica tutela ante todo la constitucionalidad de los proyectos así como la integración de las normas en el sistema jurídico, haciendo un ejercicio permanente de congruencia normativa y minimizando las posibles lagunas y antinomias que pueden producir incertidumbre jurídica.

En este rubro, la Consejería Jurídica ha participado conjuntamente con las diversas dependencias y entidades de la administración pública federal en la elaboración de 100 iniciativas a lo largo de la presente administración, considerando proyectos que expiden nuevas leyes o en su caso reforman o adicionan ordenamientos existentes.

Tan sólo en el último año, las iniciativas elaboradas y presentadas ante el Congreso de la Unión han considerado diversos aspectos en los que la interpretación progresista se encuentra presente. Además, en su gran mayoría estos proyectos han sido en su caso aprobados o bien han contado con la aprobación por el pleno de la Cámara de origen, encontrándose pendientes de discusión en la Cámara revisora.

Entre los primeros que han sido ya objeto de publicación en el Diario Oficial de la Federación, destaca la reforma constitucional en materia de justicia penal; la Ley Federal de Extinción de Dominio; la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública; reformas a la Ley General de Salud y al Código Penal en materia de narcomenudeo, así como la reforma constitucional en materia de secuestro; la Ley de la Policía Federal; la reforma energética, así como una amplia reforma a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la Ley de Obras; todas son ejemplo de algunos de los decretos en los que existe coincidencia en la manera en la que el Legislativo y el Ejecutivo abordan las problemáticas que pretenden atenderse, y en cuya interpretación existe un amplio consenso que ha permitido su expedita aprobación.

En el mismo sentido, quisiera referirme de manera muy genérica a diversos proyectos del Ejecutivo que se encuentran pendientes de aprobación, y en cuya discusión igualmente se han advertido numerosas coincidencias en la forma en la que el Legislativo y el Ejecutivo pretenden atender diversas problemáticas jurídicas, percibiendo que en efecto la aplicación de la interpretación progresista en la elaboración de los proyectos del Ejecutivo ha sido compartida por el Legislativo, y que seguramente su discusión se desahogará en poco tiempo en las Cámaras del Congreso.

Iniciativas en materias económicas

En materia económica quisiera destacar la iniciativa que expide la Ley de Asociaciones Público-Privadas y que reforma diversos ordenamientos en materia de infraestructura; la iniciativa que reforma la Ley de Competencia Económica, así como el proyecto de reformas a diversas disposiciones en materia de banca de desarrollo.

La figura de las asociaciones público-privadas es indispensable para lograr la consecución de grandes obras de infraestructura, el objeto es establecer la normatividad que regule la figura de inversión mixta, denominadas asociaciones público-privadas, en aquellos proyectos de largo plazo concesionados por el gobierno.

Con esta figura se pretende satisfacer las necesidades de la colectividad con la participación conjunta del sector público y privado, procurando una transferencia equitativa de riesgos entre uno y otro a través de mecanismos flexibles, traduciéndose en diversas modalidades según las necesidades de cada proyecto. Esta iniciativa fue aprobada ayer en la Cámara de Senadores.

Por lo que corresponde a la reforma a la Ley Federal de Competencia Económica y otros ordenamientos, se requiere facilitar el cumplimiento de

la legislación de competencia, mejorar la transparencia y operación de la Comisión Federal de Competencia, así como fortalecer la política de competencia a través de instrumentos efectivos para investigar prácticas monopólicas absolutas y relativas, que son altamente dañinas para el desarrollo de nuestra economía.

Esta iniciativa fue aprobada por la Cámara de Diputados y se encuentra actualmente como minuta pendiente de discusión en el Senado. Esta reforma atiende la adecuación a la ley de diversos criterios del Poder Judicial, principalmente en lo que corresponde al procedimiento de investigación de prácticas monopólicas que se lleva a cabo por parte de la Comisión Federal de Competencia Económica, así como de las necesidades fácticas que actualizan las sanciones.

En la que toca a la banca de desarrollo, la iniciativa propone un marco más flexible que le permite a este sector enfrentar los riesgos que exige su mandato, sin afectar la prudencia financiera. Así, se propuso conjuntar el capital de las instituciones de banca de desarrollo para incrementar los flujos de financiamiento y reducir los costos de las empresas, prestando una atención integral a lo largo de su desarrollo en una sola ventanilla, otorgando todos los servicios que actualmente otorgan diversas instituciones públicas. Esta minuta fue recibida en la Cámara de Diputados el pasado 28 de abril.

Finalmente, es importante señalar la presentación de otras iniciativas por parte de legisladores, tendientes a combatir trámites innecesarios y a promover esquemas de desregulación en los que la Consejería Jurídica comparte la forma de interpretación del legislador en aras de la promoción del crecimiento económico de nuestro país. Entre ellas destaca la reforma a la Ley General de Títulos de Operaciones de Crédito, y en especial el artículo 21 del mismo ordenamiento, con la intención de eliminar la inscripción potestativa de nombramientos corporativos y poderes en el Registro Público de Comercio.

Otro proyecto en el mismo sentido se encuentra pendiente de dictamen en el Senado de la República, consistente en el establecimiento de la figura de sociedades unipersonales, dicha reforma tiene por objeto mediante la modificación del requisito de número de personas para la conformación de sociedades anónimas o de responsabilidad limitada, permitir la constitución de las mismas a partir de un solo socio.

La iniciativa en materia de reforma política

El en rubro de la reforma política, el Ejecutivo envió al Senado de la República una iniciativa de reforma constitucional, persiguiendo dos

objetivos fundamentales: fortalecer el vínculo entre la ciudadanía y el sistema político e instituir mecanismos que permitan consolidar nuestras instituciones. En la medida se propuso permitir la elección consecutiva de legisladores federales, reducir el número de la Cámara de Diputados y Senadores; cabe destacar que las propuestas incluidas en esta iniciativa se presentaron de manera simultánea, para asegurar la coherencia en la revisión del diseño institucional, considerando la interacción y coordinación necesaria entre los distintos elementos, con lo que se buscó igualmente con base en un criterio de interpretación sistemática, lograr dicho objetivo.

Además, se llevó a cabo un ejercicio de ponderación respecto de los principios que se modifican entre textos vigentes y textos propuestos, decidiendo pronunciarse por la modificación de algunos principios constitucionales como la no reelección consecutiva y de normas de tal importancia como el procedimiento de elección del presidente de la república.

Iniciativas en materia de seguridad

Por otra parte en materia de seguridad recientemente el Ejecutivo ha presentado diversas iniciativas entre las que destacan: la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro. La cual establece un marco jurídico sustantivo en todo el país, para combatir este fenómeno criminal.

Nos congratulamos que esta ley haya sido aprobada recientemente por el pleno de la Cámara de Diputados, y será publicada a la brevedad.

También, el Ejecutivo federal presentó una reforma a la Ley Federal de Extinción de Dominio, que tiene por objeto fortalecer las capacidades del Estado, para combatir el crimen organizado y extinguir el dominio de sus bienes y de los que dispone.

Se propone garantizar la autonomía que establece la Constitución entre los juicios de extinción de dominio y los del tipo penal. Este proyecto se encuentra en el seno del órgano legislativo y esperamos que pronto pueda abordarse por la comisión dictaminadora respectiva.

Otros de los proyectos de gran relevancia en el ámbito de seguridad, es la minuta que reforma la Ley de Seguridad Nacional que aprobó el Senado y que ahora analiza la Cámara de Diputados.

En su calidad de Cámara revisora, con motivo de la iniciativa del presidente de la república, en la que se propuso brindarle mayor seguridad jurídica a la intervención de las fuerzas armadas y las acciones que se requieren para garantizar la seguridad nacional.

El Ejecutivo federal, también, presentó al Congreso de la Unión la iniciativa de Ley Federal para la Prevención e Identificación de operaciones con recursos de procedencia ilícita, que tiene por objeto establecer medidas y procedimientos, para que mediante sistemas adecuados de información se pueda prevenir e identificar actos u operaciones que involucren recursos de probable procedencia ilícita y aquellos tendientes al financiar el terrorismo. Este proyecto, también se encuentra pendiente de ser aprobado en el Senado de la República.

El pasado 7 de octubre, se dio cuenta en el pleno del Senado, de la iniciativa del Ejecutivo federal que propone una reforma a la Constitución en materia de mando único de policía. Dicha reforma, busca modificar los artículos 21, 73, 115 y 116 de nuestra ley fundamental, para establecer como facultad del Congreso de la Unión expedir leyes que establezcan la distribución de competencias, los ámbitos de concurrencia, desarrollo en bases mínimas del Sistema Nacional de Seguridad Pública, así como para establecer y organizar las instituciones de seguridad pública en materia federal conforme a lo dispuesto en el artículo 21, del mismo ordenamiento.

Además, prevé que la policía municipal acreditada estará bajo el mando del gobernador, quien designará a su titular a propuesta del presidente municipal en los términos que la ley señale y podrá removerlo libremente entre otros aspectos.

La Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con recursos de procedencia ilícita, la cual se encuentra pendiente en el Senado, pero seguramente será discutida en breve plazo.

Iniciativas para el fortalecimiento de los derechos humanos. Después de un largo proceso de consulta con organizaciones de la sociedad civil, académicos e instancias especializadas en materia de refugiados y con la participación del alto comisionado de las Naciones Unidas, para los refugiados se elaboró y presentó ante la Cámara de Diputados la iniciativa de Ley Sobre Refugiados y Protección Complementaria.

A partir de un ejercicio de armonización en los estándares internacionales en la materia, se propuso una ley específica, para asegurar el respeto irrestricto de las personas solicitantes de refugio, en los términos precisos que establecen diversos instrumentos sistematizados de los que México es parte.

Proyectos legislativos de próxima presentación. Entre los proyectos que han sido anunciados por el presidente de la república y que en breve término serán sometidos a la consideración del Congreso de la Unión, está la iniciativa por la que se expide la Ley de Firma Electrónica, así como reformas a la Ley del Diario Oficial de la Federación y Gacetas

Gubernamentales, que vienen a complementar el paquete de iniciativas que tiene como propósito mejorar la gestión del gobierno a través de medios electrónicos.

Tal y como se plasmó en la iniciativa que permitió este año la instauración del juicio en línea en el tribunal federal de justicia fiscal y administrativa y la iniciativa que reforma la Ley de Amparo que tiene como objetivo permitir la promoción de juicios de amparo a través de la utilización de medios de comunicación electrónica y a través del uso de la firma electrónica como medio de identificación equivalente a la firma autógrafa.

Reformas constitucionales impulsadas por el Ejecutivo federal

En razón de su relevancia el Ejecutivo Federal ha impulsado la aprobación de reformas constitucionales, presentadas por legisladores en el seno de ambas Cámaras.

En primer término es preciso advertir que nos encontramos muy cerca de contar por fin con una reforma constitucional en materia de derechos humanos. En la Cámara de Diputados Se encuentra pendiente de aprobación la minuta aprobada en el Senado, que reforma diversos artículos de la Constitución en materia de derechos humanos.

Esta reforma de gran trascendencia prevé entre otras, la modificación del párrafo I del artículo 1o a efecto de establecer a nivel constitucional el reconocimiento y protección constitucional de los derechos humanos, abarcando los que son objeto de garantías individuales y los que son recogidos en los tratados internacionales.

En razón de lo anterior, los derechos humanos cuyo reconocimiento y protección quedarían plasmados expresamente en el texto constitucional, se agruparían junto con las garantías individuales que otorga la propia Constitución, bajo el rubro genérico de derechos humanos.

Con estas reformas, se cerraría de manera definitiva una larga discusión sobre los alcances de la protección de los derechos humanos a través de las garantías individuales y se fortalecería el esquema de protección de estos derechos.

Al reconocer expresamente los derechos humanos en la Constitución, estos y las garantías individuales se colocan en un mismo plano jerárquico el constitucional.

En consecuencia, los derechos humanos contenidos en tratados internacionales, gozarían de los medios de protección que la propia Constitución prevé, es decir, estarían sujetos a medios de control constitucional.

Lo anterior, evita también a reflexionar sobre el control de la Constitución que de conformidad con la interpretación que la Suprema Corte ha realizado del artículo 133, es concentrado, es decir, corresponde de manera exclusiva al Poder Judicial de la federación.

No obstante, en la actualidad un juez local esté posibilidades de aplicar una ley que vulnere un tratado internacional, es decir, realiza el control de convencionalidad. Al elevarse a rango constitucional los derechos humanos contenidos en tratados internacionales, dicho control de convencionalidad se confunde con el de constitucionalidad.

En este sentido, habría que preguntarse si resulta de mayor beneficio para las personas que el control de la constitucionalidad permanezca en los términos actuales o bien, por lo que hace a derechos humanos se pueda transitar a un esquema difuso.

Por otro lado, también se encuentra pendiente en la Cámara de Diputados la aprobación de la minuta a la iniciativa de reforma constitucional en materia de juicio de amparo, aprobada en el Senado el día 10 de diciembre de 2009.

Cabe precisar, que la iniciativa retomó la propuesta que se encontraba en el proyecto de Ley de Amparo realizado entre 1999 y 2001, por la Comisión Especial creado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Dentro del cúmulo de propuestas contenidas en esta iniciativa destaca la ampliación del ámbito de protección del juicio de amparo señalando que los derechos humanos contenidos en tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, ahora deberán de ser tutelados directamente por esa vía.

De la misma manera, se matiza el principio de relatividad de las sentencias de amparo, al incorporar la figura de las declaratorias generales de inconstitucionalidad, las cuales podrían ser emitidas por la mayoría calificada de los ministros de la corte al resolver amparos de revisión y cuando las autoridades emisoras de las normas impugnadas no hayan superado el problema de constitucionalidad en el proceso judicial.

Se otorgan los actuales circuitos judiciales, una autonomía relativa, a fin de que las contradicciones de tesis que se generen al interior del mismo circuito sean resueltas a través de plenos de circuito, órganos integrados por los miembros de los mismos tribunales colegiados que han caído en contradicción.

Por último, se establece el amparo adhesivo, así como preclusión del derecho a legar violaciones al procedimiento en juicios posteriores, agilizando su tramitación y evitando los denominados amparos para efectos.

Así la parte que haya obtenido sentencia favorable y la que tenga interés en que subsista el acto, deberán adherirse al amparo que promueva su contraparte, con el objeto de fortalecer consideraciones de la sentencia definitiva.

La consejería jurídica y las emisiones de observaciones. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé una hipótesis normativa inherente al propio proceso legislativo. La formulación de observaciones por parte del Ejecutivo respecto a los proyectos aprobados por el Congreso de la Unión, es también parte de la función legislativa del presidente.

Esta facultad se encuentra prevista en el inciso b) del artículo 62 y debe de ser considerada como parte de una comunicación respetuosa entre los Poderes de la Unión y en el caso de ejercerse como un mecanismo de corresponsabilidad en las que se respeten plenamente las facultades constitucionales y legales, otorgadas por el ordenamiento jurídico a cada uno de los Poderes de la Unión.

Por lo anterior, las observaciones que se formulan tienen como objetivo fundamental, establecer un constructivo y respetuoso diálogo entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo, con la intención de contribuir en el ámbito de la competencia de cada uno de ellos, al fortalecimiento de las instituciones y al aseguramiento de su apego a las normas constitucionales y legales aplicables.

Así, como a la congruencia de tales reformas con la aplicación de políticas públicas encaminadas al bienestar general. En el ejercicio de dicha facultad, a lo largo de la presente administración se han formulado observaciones a cuatro proyectos de decreto emitidos por el Congreso de la Unión.

El decreto por el que se expide la Ley General de Cooperación para el Desarrollo Internacional, el decreto que reforma el artículo 79 a y otras exposiciones de la Ley Federal de Radio y Televisión y el decreto por el que se expide la Ley de Promoción y Desarrollo de los Bioenergéticos y el decreto por el que se reforman diversas exposiciones de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

En ese sentido, el Ejecutivo federal no solamente reconoce el principio de edición de poderes como un elemento fundamental del correcto funcionamiento del Estado, si no ha promovido y promueve fortalecimiento de este principio constitucional desde la perspectiva de un correcto entendimiento y comunicaciones entre los Poderes federales, que permita una fluida y oportuna colaboración de los mismos.

Con el objetivo único de canalizar institucionalmente, las diversas problemáticas que se presenten, tan es así que de estas tres, esas cuatro

observaciones, tres ya fueron consideradas favorablemente por el Congreso y la primera de ellas está siendo considerada aún.

A lo largo de la presente administración se ha hecho énfasis en mejorar los canales institucionales de comunicación y la atención de los requerimientos que en su caso formulen los legisladores. Se reconoce de esta manera que la creación legislativa y la reforma, ordenamientos ya existentes requieren de un diagnóstico objetivo en que en efecto las dependencias y entidades integrantes de la administración pública federal en sus ámbitos centralizado y paraestatal, han participado de manera institucional y con absoluto respeto al principio de colaboración entre poderes, a invitación de las propias comisiones legislativas y en el ámbito de provisión, de información que se encuentra regulado por la Constitución Política.

La Consejería y la facultad reglamentaria

El término reglamento o vocablo reglamentar se refiere al concepto de regular normativamente una materia sea a través de una ley o de un reglamento propiamente dicho.

Sin embargo, el reglamento por antonomasia es el ordenamiento jurídico promulgado por el titular del Ejecutivo en uso de su facultad constitucional, en el sistema jurídico mexicano a diferencia de otros, solamente el presidente y los gobernadores de los estados en el ámbito de su competencia gozan de dicha facultad de carácter indelegable.

La facultad reglamentaria es la que determina que el presidente de la república puede expedir disposiciones generales y abstractas, que tienen por objeto la ejecución de la ley, desarrollando y complementando las normas contenidas en los ordenamientos jurídicos expedidos por el Congreso de la Unión.

Dicha facultad, está basada entre otros, principalmente por los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica.

A manera de conclusión, la enunciación de los temas planteados con anterioridades, apenas un bosquejo preliminar que solamente tiene por objeto dejar sobre la mesa los elementos mínimos de discusión que permitan problematizar y en su caso obtener conclusiones sobre las formas de interpretar y más aún los mecanismos empleados por las autoridades y en particular por la consejería jurídica.

Creo que las siguientes consideraciones pueden resumir de manera muy amplia la visión de la Consejería en el ámbito de la interpretación.

Primero. La interpretación no debe limitarse a la búsqueda de significados de normas poco claras, se interpreta cuando se aplica la norma

y cuando se admiten actos jurídicos en ejercicio de facultades constitucionales o legales.

Segundo. La Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal reconoce los distintos tipos de interpretación constitucional existentes, el de carácter tradicional y el progresista, como herramientas necesarias para la comprensión de las normas y para su integración en el sistema jurídico.

Tercero. Pretender interpretar bajo un esquema rígido y por el empleo exclusivo de algunos de los métodos de interpretación sistemática, conforme teleológico, histórico progresivo o de ponderación, puede resultar insuficiente para garantizar la adecuada integración de las normas al sistema. Es necesario emplear las distintas técnicas de interpretación para que le sea... al ordenamiento jurídico ceñirse al espíritu del constituyente y del legislador.

Cuarto. La Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal en el ejercicio de sus funciones lleva a cabo interpretaciones diversas para asegurar la constitucionalidad, la convencionalidad y legalidad de los... en los que interviene. Dicho estudio interpretativo se verifica en propuestas de iniciativas de reforma constitucional, elaboración de nuevos ordenamientos jurídicos o reformas a los existentes, formulación de observaciones a decretos legislativos y en el uso de su facultad reglamentaria.

Muchas gracias

MESA 6
LA CONSTITUCIONALIDAD EN EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN EJECUTIVA
(Versión Estenográfica)

LIC. FERNANDO MENDOZA CONTRERAS

Director General de Constitucionalidad de la Procuraduría General de la República

Estimados ponentes, respetable auditorio. Con la honrosa representación del licenciado *Arturo Chávez Chávez*, Procurador General de la República, participo en este ciclo de conferencias expresándoles en su nombre, que por razones de fuerza mayor inherentes a su agenda de trabajo, se vio impedido a asistir a este seminario.

Atento a lo anterior, por mi conducto agradece la amable invitación que le fue formulada y expresa sus mejores deseos por el éxito de este seminario.

Creemos que los resultados de este importante Seminario, seguramente, enriquecerán en su conjunto las investigaciones sobre el tema “La interpretación constitucional y sus perspectivas”.

En mérito de lo expuesto, participo con el tema denominado: *La Constitucionalidad en el Ejercicio de la Función Ejecutiva*, que ha sido convocado por el Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la honorable Cámara de Diputados.

Señores ponentes, como todos sabemos, la Constitución es la ley suprema por encontrarse precisamente en el vértice superior de la pirámide del sistema jurídico mexicano. Desde ese vértice, fluye el principio de la legalidad hacia todos los poderes públicos y se trasmite a los agentes de la autoridad y como bien lo señala *Felipe Tena Ramírez*, impregnándolo todo de seguridad jurídica que no es otra cosa, si no constitucionalidad.

A este respecto, el maestro austriaco *Kelsen* refiere que el individuo que no está constituido como órgano del Estado, puede hacer todo lo que no está prohibido; pero en cambio, cuando el mismo individuo obra como órgano del Estado, solamente puede hacer lo que el orden jurídico le autoriza a realizar.

Es decir, su conducta pública debe subordinarse estrictamente al contenido de la Constitución, de tal suerte que así podemos explicarnos con claridad el tema que ahora nos ocupa y que es el relativo a la constitucionalidad en el ejercicio de la función ejecutiva.

Es así, como el sistema normativo mexicano procura regular las relaciones entre los individuos y los grupos, así como con el poder público, procurando equilibrar el ser de la realidad social con el deber ser normativo,

ya que en la entraña del fenómeno político la norma suprema encuentra su propio dinamismo.

A este respecto, el tratadista alemán *Herman Heller*, destaca: la imposición de la vida real trasciende a lo social y penetra en lo normativo. De ahí la renovación y la capacidad de adaptación del derecho positivo vigente.

Cuando hablamos de funciones constitucionales, obviamente nos referimos a las atribuciones y facultades que la ley fundamental les confiere a los tres poderes de la Unión; Ejecutivo; Legislativo y Judicial, así como a los órganos originarios que emanan del mismo texto.

Resulta claro, pues, que cuando los poderes y los agentes que actúan en cumplimiento de las órdenes constitucionales en el marco de su respectiva competencia, su desempeño debe estar impregnado de constitucionalidad. Es decir, no hay margen para acciones inconstitucionales o ilegales.

Así lo quiso precisar el poder creador de la Constitución, instalado en Querétaro en 1916-17, asamblea que al cumplir su función creadora se disolvió; sin embargo, el mismo texto aprobado permitió que la Constitución no fuera un cuerpo petrificado, sino que a través del Constituyente Permanente dentro de un proceso rígido podría modificarse, de conformidad con el artículo 135 de la ley fundamental, que como todos sabemos en lo conducente ordena: la presente Constitución puede ser adicionada o reformada siempre y cuando el Congreso de la Unión, por las dos terceras partes de los individuos que lo integran acuerde las reformas o adiciones y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados.

Atento a los reclamos que demanda la dinámica social de nuestro país, consecuentemente abordamos el tema del desempeño de las atribuciones y facultades constitucionales en el ejercicio de la función ejecutiva. Empezaremos por señalar que de conformidad con el artículo 87 de la norma suprema, el presidente electo, al asumir el cargo expresará ante el honorable Congreso de la Unión o ante la Comisión Permanente, el siguiente juramento republicano:

“Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanan, y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Presidente de la República que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y la prosperidad de la Unión, y si así no lo hiciere, que la Nación me lo demande”.

De la exégesis de este precepto, en primer término encontramos que en su desempeño en el ejercicio de la función ejecutiva, el Presidente se subordina al compromiso formal de guardar y hacer guardar la Constitución; es decir, respetar y hacer que se respete la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen.

Esta primera frase, automáticamente convierte al ciudadano que asume el mando supremo de la República, en un siervo de la Nación como lo proclamara José María Morelos y Pavón.

Inmediatamente después, el texto señala:

“y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Presidente de la República que el pueblo me ha conferido”.

En el análisis literal de esta frase, quien rinde la protesta ante la representación nacional se compromete a ser leal a su desempeño, es decir apegado y fiel en el ejercicio del poder público, asumiendo además que servirá con patriotismo, esto es con entrega absoluta y amor a los principios fundamentales y rectores de la patria.

Finalmente, el juramento republicano señala:

“mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión”

Lo que significa que con alteza de miras el Presidente procurará en su ejercicio el bienestar y la prosperidad de la Federación y de las entidades federativas. Y por último el compromiso se extiende a que si así no lo hiciere, que la Nación se lo demande.

En esta última frase, el Presidente reconoce que como lo señala el artículo 39 constitucional, el poder dimana del mandato del pueblo y él como mandatario deberá obedecerlos, reconociendo expresamente que si así no lo hiciere, que la Nación se lo demande.

Con este compromiso, el jefe del Ejecutivo también se subordina a que de no cumplir con el juramento republicano la Nación se lo requiera. Consecuentemente, mediante el acto formal de protesta el ciudadano que ha sido investido para el supremo cargo pasa de ser una persona física, para convertirse institucionalmente en el titular del Poder Ejecutivo Federal.

Por consiguiente, el artículo 89 de la Constitución Política establece en sus diferentes fracciones las facultades y obligaciones que en su carácter de Ejecutivo habrá de desempeñar el Presidente de la República, dentro de las cuales destacan las siguientes:

Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión. Respecto a la fracción I, la doctrina etimológicamente señala que el vocablo promulgar proviene de promulgare, y significa llevar al vulgo, es decir a la generalidad el conocimiento de la ley.

Por la promulgación, el Ejecutivo autentifica la existencia y la regularidad de la ley, ordena su publicación para el conocimiento de gobernantes y gobernados a efecto de que se cumpla. En esa virtud, la ley se hace ejecutable, adquiere por tanto valor imperativo, carácter que no tenía antes de pasar del ámbito del Congreso a la esfera de competencia del Ejecutivo Federal.

Consecuentemente, ejecutar la ley que expide el Congreso de la Unión *estricto sensu*, forma parte de la actividad administrativa como ya se ha establecido acá, pero no se agota en esa actividad su función, porque además de la ejecución de las leyes hay otros muchos actos de ejecución, por ejemplo la reglamentación que como bien lo dicen los doctrinarios, los reglamentos expedidos por el Ejecutivo tienen que referirse únicamente a leyes del Congreso de la Unión; por consiguiente la facultad reglamentaria del Ejecutivo no puede tener por objeto preceptos de la Constitución, pues el desarrollo de éstos incumbe a las leyes reglamentarias u orgánicas de la Constitución, que por ser leyes deben ser expedidas por el Congreso.

La parte final de la fracción I de artículo comentado refiere; proveyendo en la esfera administrativa la exacta observancia de las leyes. A este respecto, el tratadista de derecho administrativo, *Gabino Fraga*, señala que proveer significa poner los medios adecuados para llegar a un fin. En otras palabras, el Presidente tiene la facultad de usar los medios apropiados para hacer que se observen las leyes expedidas por el Congreso de la Unión.

Otras fracciones del artículo comentado señalan: nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho(II); igualmente nombrar a los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales con la aprobación del Senado (III). También nombrar con la aprobación del propio Senado, a los oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea (IV).

Es importante destacar la fracción VI del artículo 89, que hoy por hoy es de relevante actualidad, pues la norma impone al Poder Ejecutivo la facultad y la obligación de preservar la seguridad nacional en los términos de la ley respectiva y lo faculta para disponer de la totalidad del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y la defensa exterior de la Federación.

El contenido de este mandato constitucional explica, sustenta, obliga y faculta al Presidente de la República para preservar, cuidar y mantener la

seguridad del país y disponer, dado el caso del poder de la fuerza necesaria y suficiente para enfrentar las amenazas que pongan en peligro la seguridad nacional.

Otras facultades y obligaciones en el desempeño del Poder Ejecutivo son disponer de la Guardia Nacional (VII), declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos previa ley del Congreso de la Unión (VIII); designar con ratificación del Senado al Procurador General de la República (IX); dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales sometidos a la aprobación del mismo Senado, también en lo relativo a la política exterior, el titular del Poder Ejecutivo observará los principios de autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de las controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo y la lucha por la paz y la seguridad internacional (X).

De igual manera, en el ejercicio de la función ejecutiva, al Presidente le corresponde convocar al Congreso a sesiones extraordinarias cuando lo acuerde la Comisión Permanente (XI); facilitar al Poder Judicial todos los apoyos que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones (XII); conceder conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de la competencia de los tribunales federales (XIV); conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores, perfeccionadores de algún ramo de la industria (XV); presentar a consideración del Senado la terna para la designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y someter sus licencias y renunciaciones a la aprobación del propio Senado (XVIII).

Además, el actuar del Ejecutivo Federal no se limita solamente a actos considerados materialmente administrativos, sino también a actos materialmente legislativos e incluso jurisdiccionales como lo refiere el artículo 89, fracción XIV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, referido al indulto.

Consecuentemente también la atribución legislativa que le otorga el numeral 29 de la norma suprema, relativa a la suspensión, en su caso, de garantías individuales. Y todas las demás, que en el cumplimiento del ejercicio de la función ejecutiva, le confiera expresamente la Carta Magna.

Compañeros ponentes, sería materialmente imposible en el tiempo permitido para esta intervención, que son solamente 20 minutos, comentar la pluralidad y extensión de los temas que corresponden al desempeño del ejercicio de la función ejecutiva, bástenos decir que todos los poderes, órganos o autoridades de la Unión deben conducirse en el desempeño de

sus atribuciones y de sus facultades dentro del marco de las normas constitucionales inherentes a su propia esfera de competencia.

Luego entonces, cuando los Poderes de la Unión y las demás autoridades del país violentan o conculcan los preceptos de la norma suprema, se establece la contradicción y corresponde entonces a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su calidad de *tribunal constitucional*, invalidar la norma inconstitucional salvaguardándose el orden establecido por la ley suprema, de conformidad con las reformas publicadas el 31 de diciembre de 1994, que ampliaron las facultades de la Corte, para conocer de controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad. Estos procedimientos en el mundo del derecho, en el universo jurídico, son conocidos como medios de control constitucional.

Al respecto, es necesario atender la reforma del artículo 102, apartado A, de la Constitución, que en lo conducente señala: el Procurador General de la República intervendrá personalmente en las controversias y acciones a que se refiere el artículo 105 de esta Constitución. Lo anterior, significa el fortalecimiento de las facultades del procurador, toda vez que en la exposición de motivos de la reforma enviada a la Cámara de Senadores se advierte que su intervención es oficiosa y obligatoria, lo que lo convierte en vigilante permanente, a fin de que toda autoridad se subordine, en su caso, a las observancias de la Constitución, como Ley Suprema del país.

Al respecto, algunos tratadistas han señalado que en esta función el Procurador es un verdadero garante de lo constitucionalmente establecido.

Ahora bien, aunque no es tema de la presente exposición es conveniente también hacer mención de la participación directa que tiene el Procurador General de la República en los juicios de acciones de inconstitucionalidad al contemplarse en el artículo 105, fracción II, inciso c), como una de las autoridades —desde luego hay otras—, que puede ejercitar la denuncia de esta acción, la cual tiene por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y los contenidos de la ley suprema.

Finalmente, nuestra Constitución, entendemos, sabemos y comprendemos, que es la norma básica a la que unidos todos los mexicanos respetuosamente debemos subordinarnos, porque la Constitución sienta las bases para que nuestro país, en la libertad, en la seguridad jurídica y en la democracia continúe evolucionando. Es por eso que debemos de estar conscientes de que al respetar los mandatos de la Constitución, gobernantes y gobernados, fortalecemos con nuestra conducta la cultura de la legalidad y consolidaremos el estado de derecho.

Muchas gracias

MESA 7
INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL Y CONSTITUCIONALIDAD
(Versión estenográfica)

Lic. JOSÉ JULIÁN DOMÍNGUEZ ARROYO

Titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Gobernación.

Antes de iniciar con el desarrollo del tema, con el cual se me ha invitado a participar en este evento, quiero referirme a dos de las expresiones que le dan contexto, puesto que analizadas en sí mismas son sumamente esclarecedoras respecto de los resultados que podemos esperar de este ejercicio de reflexión conjunta.

Me refiero, por una parte, a la expresión “interpretación constitucional”, que forma parte del nombre de este Seminario.

Por otra, a la expresión “constitucionalidad”, utilizada como parte de la denominación de este panel.

Entiendo que la expresión “interpretación constitucional” ha sido usada para nombrar este Seminario en sentido amplio. Así pues, cada uno de los participantes, desde diversas experiencias y espacios –la reflexión académica, la función ejecutiva, la función judicial y la función legislativa-, dialogaremos en torno a la experiencia interpretativa de la Constitución.

Ello, en sí mismo, supone un matiz al paradigma de la “interpretación constitucional” en sentido estricto, pues tradicionalmente se ha considerado que se trata de una actividad reservada a la jurisdicción constitucional.

Me parece que los cambios que ha experimentado el país, la nueva realidad política y social de México, nos permiten y nos exigen reconocer el paradigma de la “interpretación constitucional” en sentido amplio, esto es, democratizar la experiencia interpretativa de la Constitución, sin perjuicio de la facultad formal y terminal que en la materia corresponde a los órganos jurisdiccionales bajo el paradigma de la “interpretación constitucional” en sentido estricto.

Así, los participantes en la comunidad interpretativa de la Constitución somos potencialmente todos: los Poderes de la Unión, los órdenes de gobierno, los organismos constitucionales autónomos, las organizaciones sociales y cada ciudadano en lo particular, porque *“quien vive la norma, también la interpreta”*.

En la democracia, todos, en cuanto integrantes de la comunidad jurídico política, estamos en aptitud de ser intérpretes constitucionales: los particulares, mediante el ejercicio de sus derechos y garantías

fundamentales; los órganos del Estado, mediante el ejercicio de sus facultades, prerrogativas, y el cumplimiento de sus deberes constitucionales.

El Poder Judicial de la Federación, a través de sus órganos con potestades de jurisdicción constitucional, tiene por supuesto, en su carácter de órgano terminal del sistema, el carácter de intérprete constitucional de clausura, pues en él reside el control constitucional de las normas y los actos de autoridad.

Así, en tanto la *“interpretación constitucional”* en sentido estricto es la forma privilegiada de ejercer el control constitucional de las normas y actos de autoridad; la *“interpretación constitucional”* en sentido amplio es la manera de armonizar, como lo señalara *Karl Lowenstein*, la Constitución nominal o escrita con la Constitución normativa o real, esto es, la normatividad constitucional con la realidad social.

La primera -me refiero a la interpretación constitucional en sentido estricto- se actualiza dirimiendo controversias, la segunda -la interpretación constitucional en sentido amplio-, legislando, administrando y, en general, ejerciendo los derechos y garantías fundamentales en un Estado democrático de Derecho.

Ahora bien, con el fin de precisar el objeto de la actividad interpretativa, es importante estipular una definición operativa de Constitución. Para ello, es posible partir de dos aproximaciones desde un punto de vista políticamente neutro, la Constitución puede describirse como un conjunto supremo de normas que regulan la organización del Estado, el ejercicio del poder público y las relaciones entre dicho Estado y los ciudadanos; además de contener los valores y principios generales en que se enmarca tal ordenamiento.

Pero no sobra señalar que también, desde el punto de vista del pensamiento liberal, el artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, señalaba claramente que existe una Constitución si están reconocidos los derechos y sus garantías y si está determinada la separación de poderes. Esta concepción abreva en el paradigma del primer constitucionalismo liberal, que postulaba la necesidad de limitar el ejercicio del poder público por la vía del derecho.

Por otra parte, en este ejercicio de reflexión conjunta, resulta necesario también abordar los alcances de la expresión *“constitucionalidad”*.

Gramaticalmente, *“constitucionalidad”* significa calidad de constitucional; es decir, aquello que es conforme a una Constitución.

Hablar de *“constitucionalidad”*, en el ámbito específico del ejercicio del poder, nos remite necesariamente a la correspondencia entre derecho y

práctica política. En general, a la correspondencia entre la Constitución nominal y la Constitución normativa, esto es, entre la normatividad constitucional y la realidad social.

La fortaleza de un Estado democrático de Derecho depende de esa correspondencia; depende, pues, del grado de constitucionalidad que exista en la práctica política, la vida social, el desempeño económico y el entorno cultural.

La “*constitucionalidad*” se convierte, entonces, en un punto de encuentro ente la esfera del deber ser y la esfera del ser, entre la validez y la eficacia normativa; una interacción entre el Derecho y la política, con el objetivo de crear una estructura estatal capaz de satisfacer las crecientes necesidades de la población.

Por ello, la “*constitucionalidad*” es esencialmente prospectiva y, como resultado de toda relación, evolutiva.

No se trata de que la Constitución responda en su totalidad a un sistema político, por cuanto su esencia es precisamente articular reglas y principios para el mejor desenvolvimiento de aquél. Ni de adecuar irrestrictamente el sistema político a una determinada Constitución, puesto que ésta, por sí misma y sin la acción del hombre es estática.

Se trata de crear un diálogo entre el derecho y la política, un diálogo expresado en el constitucionalismo, visto este último no sólo como una manifestación conceptual, sino como una necesaria limitación de la actividad gubernamental y de las relaciones de poder por medio del derecho.

Se trata, en última instancia, de armonizar, como ya lo señalamos, la constitución escrita con la constitución real, en una relación en que ambas se influyen y transforman mutuamente, lo que requiere por supuesto de un ejercicio previo de “interpretación constitucional” en sentido amplio por todos los participantes de la comunidad jurídico política, tanto órganos del Estado como actores no estatales.

En síntesis, La interpretación es, pues, en cualquiera de sus sentidos, un presupuesto de la constitucionalidad.

Una vez explicada la forma en la que entiendo las dos expresiones que dan contexto a este Seminario, “interpretación constitucional” y “constitucionalidad”, entraré en materia con el tema de la interpretación de la función ejecutiva que ha hecho tradicionalmente la doctrina constitucional, sin soslayar algunos antecedentes históricos que la contextualizan; para entrar posteriormente al análisis de la constitucionalidad de dicha función.

Para los independentistas, en toda América Latina, el Poder Ejecutivo revistió primordial interés. Surgieron apasionadas controversias y distintos modelos para su organización.

Las opiniones se dividieron, al menos, en dos formas de estructuración y ejercicio -unipersonal o colegiado- en función del modelo de gobierno constitucionalmente adoptado -Monarquía o República-.

México optó inicialmente por una estructuración y ejercicio unipersonal del Poder Ejecutivo, bajo el modelo constitucional de un gobierno republicano, tras los fallidos intentos monárquicos a la consumación de nuestra independencia y la falta de vigencia de la Constitución de Apatzingán.

Hubo acaloradas polémicas en el constituyente de 1823 entre quienes propugnaban por un ejecutivo colegiado y quienes se pronunciaban por el unipersonal.

Esta última corriente predominó y en la Constitución de 1824 se depositó el supremo poder ejecutivo en un Presidente electo por cuatro años, reelegible al cuarto año de haber cesado sus funciones.

México consagró el régimen presidencial inspirado en la Constitución de Filadelfia de 1787, pero acompañado por la influencia derivada de la Constitución de Cádiz de 1812.

Aunque con algunas transiciones constitucionales como las Siete Leyes de 1836 y la fugaz experiencia imperial con *Maximiliano*, México terminó instaurando a partir de la Constitución de 1857 una estructuración y ejercicio unipersonal del Poder Ejecutivo, bajo una forma de gobierno republicana de tipo presidencial.

Es importante distinguir con claridad entre la organización general del Poder Ejecutivo de la Unión y el cargo de Presidente de la República.

Ciertamente, el Poder Ejecutivo tiene su esencia en el ámbito de una competencia constitucional, de una función del Estado, en tanto que el Presidente de la República, como su depositario, es quien posee y ejerce facultades específicas. Para delimitar al primero, es que me referiré a las funciones del segundo.

El ejercicio de las funciones del Estado en nuestro sistema constitucional opera bajo el principio de separación de Poderes, con temperamentos y excepciones.

Dichos temperamentos se configuran en los casos en los que existe colaboración entre los Poderes en la realización de una función que, materialmente considerada, sólo debiera corresponder a uno de ellos.

Por excepciones, entendemos los casos en los cuales falta coincidencia entre el carácter material y el carácter formal de la función.

Así, por ejemplo, los artículos 71 y 72 de la Constitución dan al Poder Ejecutivo el derecho de iniciar leyes o decretos ante el Poder Legislativo, así como la facultad de observar los proyectos de leyes o decretos aprobados por las Cámaras. Por su parte, el artículo 89, fracción X, consagra la facultad para celebrar tratados internacionales y someterlos a la aprobación del Senado.

Estas facultades, vienen a constituir temperamentos y no precisamente excepciones, al principio de separación de Poderes.

Por otra parte, si bien formalmente todas las atribuciones y facultades del Poder Ejecutivo son formalmente administrativas, materialmente pueden pertenecer a las esferas legislativa y jurisdiccional.

Ejemplo de una función materialmente legislativa del Poder Ejecutivo se prevé en el artículo 131 Constitucional, el cual contempla el ejercicio de facultades extraordinarias para legislar en materia de comercio exterior.

Como ejemplo del ejercicio de facultades materialmente jurisdiccionales el artículo 89, fracción XIV de la Constitución, autoriza al Poder Ejecutivo a conceder indultos a reos sentenciados.

La función materialmente administrativa o ejecutiva, entendida como la emisión de actos jurídicos y materiales, con efectos particulares y concretos, resultantes de la aplicación de normas, puede a su vez clasificarse en actos puramente administrativos y en actos políticos o de gobierno.

Los primeros son susceptibles de ejecutarse por el propio Titular del Poder Ejecutivo y por sus agentes colaboradores de la Administración Pública, mientras que los segundos se reservan normalmente al depositario del Poder Ejecutivo y se traducen en actos de designación de autoridades, actos de comunicación con otros poderes de la Unión, actos de ejecución de política interior y exterior, y actos que constituyen temperamentos constitucionales o excepciones propias al principio de separación de poderes.

Así pues, vistas a través de esta exposición las características generalísimas del ejercicio constitucional de la función ejecutiva en México, estamos en condiciones de abordar el análisis de la constitucionalidad en el ejercicio de la función ejecutiva.

Para constitucionalizar la función ejecutiva, es decir, para armonizar con los preceptos constitucionales la ejecución de los actos jurídicos y materiales que emite el Poder Ejecutivo, con el auxilio de las dependencias y entidades que conforman la Administración Pública, el ejercicio primario consiste en interpretar la Constitución.

La interpretación constitucional que realiza el Poder Ejecutivo conlleva la traducción de las necesidades de la población en objetivos y fines de interés

público. Dicha actividad interpretativa se actualiza en dos momentos o de dos formas, si se prefiere: directamente o *ex ante*; es decir, tomando como fuente inmediata la propia Constitución, e indirectamente o *ex post*, esto es, en actos concretos de reglamentación y aplicación de las leyes.

Cuando el Presidente de la República ejerce el derecho de iniciar leyes o decretos, de acuerdo al artículo 71, fracción I, interpreta directamente la Constitución y formula objetivos y fines de interés público, cuya oportunidad y pertinencia, en el caso particular, está sujeta a la valoración del Poder Legislativo.

Lo mismo sucede cuando asume las responsabilidades que le confieren los artículos 25 y 26 constitucionales, relativos a la rectoría del desarrollo nacional y a la planeación democrática. Sobre el particular resulta ilustrativo recordar que el propio artículo 26, Apartado A de la Constitución mexicana prevé expresamente que los fines del proyecto nacional contenidos en la propia Constitución determinarán los objetivos de la planeación.

He ahí pues, en el Plan Nacional de Desarrollo y los programas que de él derivan, un acto típico de interpretación constitucional en el que participa, claro está, el Poder Ejecutivo, pero también la ciudadanía y el Congreso de la Unión.

Por otra parte, el Poder Ejecutivo realiza también una interpretación *ex post* o mediata de la Constitución, en la cual no puede tampoco soslayarse el interés general, ejecutando las leyes que expide el Congreso de la Unión y proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

La función reglamentaria y de ejecución de la ley por parte del Poder Ejecutivo es también un acto de interpretación constitucional sujeto a escrutinio por parte de otros intérpretes constitucionales.

Así, por ejemplo, el Poder Legislativo Federal, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, están legitimados para cuestionar la actividad interpretativa del Poder Ejecutivo Federal a través de la figura de las controversias constitucionales; éste, a su vez, está también legitimado para controvertir la actividad interpretativa de aquéllos.

Los particulares, por su parte, también concurren a la constitucionalidad en el ejercicio de la función ejecutiva y de otras funciones del Estado, pues están legitimados para controvertir la actividad interpretativa del Poder Ejecutivo y de otras autoridades vía el juicio de amparo.

Pero la comunidad de intérpretes constitucionales se compone también por otros actores que están en posibilidad de controvertir la constitucionalidad de normas de carácter general -leyes y tratados internacionales- a través de las acciones de inconstitucionalidad.

Así, por dicha vía, se suman a la comunidad de intérpretes las minorías legislativas a nivel federal y local; el Procurador General de la República; los partidos políticos; y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Lo cierto es que, finalmente, la constitucionalidad en el ejercicio de la función ejecutiva y de cualquier otra función del Estado, entendida como la armonización de la constitución nominal con la constitución normativa a través de la interpretación, está sujeta en última instancia al control por parte de la jurisdicción constitucional, en quien reside la potestad de clausura interpretativa, al menos con fuerza vinculante.

Claro está, que en un sistema presidencial como el nuestro, en el marco de un Estado democrático de Derecho, la constitucionalidad tiene un fin que va más allá de armonizar la normatividad constitucional con la realidad social, y es el de alcanzar un ejercicio de la función ejecutiva que permita la acción rápida y enérgica ante los retos que nos impone el desarrollo, pero con las limitaciones democráticas que impidan un proceder arbitrario.

Antes de agradecerles su atención por escucharme, quisiera hacer una reflexión acerca de la constitucionalidad como objetivo político y como meta social:

La constitucionalidad tiene dos elementos: la norma de un lado; y la práctica política y la convivencia social, del otro. El problema mayor está en estas últimas, el menor en la primera. Mientras aquéllas no se transformen, la más perfecta de las constituciones será deficiente en su funcionamiento.

Nuestro reto más importante es cerrar la brecha entre ambos, pero creo, sinceramente, que lo estamos logrando: estamos aprendiendo nuevas formas de convivencia democrática, y adquiriendo mayor conciencia sobre la importancia de participar en las decisiones del gobierno, de vigilar de cerca su actuación, y también, claro está, de disentir mediante el ejercicio responsable de los derechos y sus garantías.

Muchas gracias

MESA 8
INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL
ENFOCADA AL PODER EJECUTIVO FEDERAL
(Versión estenográfica)

DR. JAVIER LAYNEZ POTISEK
Procurador Fiscal de la Federación

Muchas gracias por la invitación. Voy a referirme a este tema de la Interpretación Constitucional enfocado al Poder Ejecutivo Federal.

Durante los últimos años, los mexicanos hemos sido partícipes de diversos cambios sociales y políticos de nuestra vida diaria; la democratización de nuestras instituciones políticas, la formación -yo diría-, yo diría, el despertar de una sociedad cada vez más demandante, más alerta, mucho más involucrada en la gestión pública; y un mejor entendimiento de la importancia de vivir en un país regido por leyes.

No he dicho esto como un lugar común, sino como una verdadera necesidad de consolidar el estado de derecho, sobre todo una mayor conciencia de nuestros derechos, obligaciones y garantías constitucionales legales.

Y es precisamente debido a esta evolución, que las autoridades que formamos parte del Poder Ejecutivo, nos enfrentamos a nuevos y mayores retos al individualizar el derecho. Algunas de las preguntas que nos hacemos todos los días son: ¿Qué quiso decir el legislador en esta norma? ¿Qué dirá el juez sobre la validez de mi actuación? ¿Cuál es la interpretación más acorde con los principios establecidos en la Constitución? ¿De qué manera estoy afectando la esfera jurídica de los particulares, su conjunto de derechos y obligaciones?

Déjenme decirles, hace 15 ó 20 años, el Ejecutivo Federal emitía un decreto en el que decretaba una modalidad a la propiedad, una declaratoria de zona de monumentos históricos que, como ustedes saben, trae toda una serie de limitaciones a la propiedad y no pasaba absolutamente nada. Hoy en día, esta sociedad más alerta, más pendiente, más informada y más involucrada, lógicamente exige una adecuada fundamentación y motivación de estas limitaciones porque le afecta precisamente. Y así en toda la serie de actos que emite el Ejecutivo Federal.

En este contexto, por eso para mí es de enorme relevancia el analizar este tema que hoy se propuso, la constitucionalidad o cómo vemos la constitucionalidad o cómo vemos la constitucionalidad a través de la función ejecutiva. Cualquier abogado va a estar de acuerdo en que todo el

ejercicio de poder debe estar sujeto al escrutinio de la Constitución. Desde esta perspectiva el tema parece muy sencillo de abordar; sin embargo, un sinnúmero de complejidades surgen al estudiarlo más a fondo.

¿Son los jueces los que tienen el monopolio de la interpretación constitucional? ¿La única manera de darle contenido a la Constitución es a través de los medios de control, léase juicio de amparo, la acción de inconstitucionalidad, la controversia constitucional, o bien la obligación de interpretación y de aplicar la Constitución corresponde a todos los órganos del Estado, a todas las autoridades, y como aquí se dijo -yo coincido-, a la sociedad misma?

Yo les voy a explicar mi posición por esta segunda tesis. Es decir, también es un deber de todos los órganos del Estado -y señaladamente, porque es el tema de la ponencia- un deber del Poder Ejecutivo interpretar y aplicar la Constitución en cada una de sus actuaciones.

Voy a ser muy breve en la explicación teórica, para después darles algunos ejemplos. Voy a ser breve, porque entiendo que en el panel anterior hablaron ustedes de la interpretación constitucional.

La Constitución es una norma. Para ponerlo en términos muy coloquiales, muy simples, la Doctrina constitucional en torno a lo que es la Constitución se ha dividido en dos escuelas.

La primera, es la denominada escuela tradicional que sostiene que la Constitución no tiene un carácter estrictamente normativo, sino más bien se compone de idearios o de decisiones políticas fundamentales -así a algunos nos lo enseñaron en la facultad-, que son cualitativamente distintas del derecho positivo.

La segunda escuela, es aquella que postula que la Constitución es una norma al igual que cualquier otra que forma parte del orden jurídico. Solamente que -es cierto- tiene una jerarquía mayor a las demás normas. Su rigidez, hace más difícil su modificación y su contenido es más genérico porque lógicamente no desarrolla todo un texto. Aquí también abriríamos un paréntesis.

En los últimos años hemos asistido a esta exhaustividad, ahora constitucional, que la escuela tradicional nos ofrece todo este texto. No tiene por qué estar en la Constitución, pero ahora ustedes ven artículos constitucionales cada vez más desarrollados, lo que implica una dificultad también interpretativa a la luz de otros textos, también constitucionales que no están tan desarrollados.

¿La democracia constitucional nos ha llevado a darle prevalencia a esta segunda tesis, de decir la Constitución -o en todo caso es mi punto de vista- es una norma más del sistema jurídico? Esto no es casualidad, ya que nos

permite interpretar las normas y juzgar su validez a partir de un mínimo de derechos y obligaciones que nos son comunes a todos los ciudadanos.

Al darle contenido normativo a la Constitución, la reconocemos como un medio de control capaz de ofrecer un orden y una regularidad en todo el ejercicio del poder. Es un parámetro que permite, tanto a los ciudadanos como a las autoridades, tener plena certeza jurídica de sus derechos y obligaciones. Así, entender la Constitución como norma nos permite tener un parámetro objetivo sobre el cual recae la validez de todo el ejercicio del poder. Si una norma o un acto de autoridad se salen de este marco normativo constitucional por violar una garantía del ciudadano, entonces carecen de validez y se excluyen del sistema jurídico.

Ahora bien, ya entendida la Constitución como norma ¿Qué papel juega el Poder Ejecutivo dentro de su interpretación y aplicación? *Kelsen* decía que la administración estatal, como cualquier otra actividad del Estado, no puede comprenderse sino como contenido de normas de derecho, ni puede traducirse en otra cosa que en actos jurídicos. Esto significa que toda actuación de la administración pública implica dar cauce a hipótesis normativas.

Nuestra Constitución Política establece -ya lo sabemos en el artículo 89- la facultad del Presidente de la República de promulgar y ejecutar las leyes que expide el Congreso proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia. Esto quiere decir, que la función Ejecutiva se compone esencialmente de dos tipos de actuaciones, que ya se han dicho aquí también: por un lado, reglamentar disposiciones de carácter general; y, por el otro, individualizar el derecho hasta lo que tradicionalmente conocemos como el acto administrativo.

Es cierto, que esta visión de la función Ejecutiva es *stricto sensu*, porque en *lato sensu*, recuerden ustedes que la administración tiene también al lado todo lo que la Doctrina española ha llamado la actividad prestacional de la administración. Es prestadora de servicios públicos y realiza actividades industriales y comerciales, que no forzosamente entran en esta idea *stricto sensu* de lo que entendemos o de lo que nos enseñaron en las aulas como función Ejecutiva y donde no estamos hablando de la administración como autoridad; aunque también, ya la Suprema Corte mediante jurisprudencia ha reconocido que en algunas de estas actividades, la administración puede actuar, al menos para efectos de amparo, ha sido el caso de los contratos de franquicia en Pemex, ustedes lo saben el caso de la UNAM, en fin.

¿Qué determina la validez de los reglamentos de actos administrativos? Es decir, la función ejecutiva, *stricto sensu*, pues la norma superior sobre la

cual recaen o como decía *Kelsen*, la hipótesis normativa que le da validez; y ¿Sobre qué recae la validez de esta hipótesis normativa superior?. Esta cadena de preguntas siempre nos llevará hasta un instrumento jurídico que es la Constitución.

Recapitulando. Hasta ahora hemos llegado a dos conclusiones: primero, la Constitución es una norma y forma parte del sistema jurídico; y segundo, en última instancia toda la actuación del Poder Ejecutivo, que es la individualización de uno o varios preceptos constitucionales.

Ahora cabe preguntarse ¿Cómo saber qué dice la Constitución? Aquí es donde entramos a esta parte fundamental del marco conceptual que es la tarea interpretativa de la Carta Magna. Cualquier disciplina sería, buscado tal significado a su material de trabajo, los sociólogos, los psicólogos, buscando otra vez el sentido a actos o comportamientos humanos, los historiadores lo hacen con la información que les permitan conocer acontecimientos históricos.

De la misma manera, los abogados lo que hacemos es dar significado a textos o fragmentos de lenguaje que están plasmados en instrumentos jurídicos. Si asumimos que la Constitución o cualquier ley es un instrumento jurídico a individualizar, entonces nuestro deber primordial como juristas, es dotarlo de sentido. Esta interpretación jurídica se realiza desde muy diversas perspectivas.

Los legisladores van a interpretar la Constitución para normar, para crear cualquier tipo de ley con naturaleza general, impersonal y abstracta; los jueces la van a interpretar para resolver una *litis*, individualizando su contenido, siempre en una sentencia; y el ejecutivo, como ya lo mencione, la interpreta tanto como para reglamentar, como para enfrentar del acto administrativo. Desde luego comparto este concepto que acabo de escuchar, de democratizar la interpretación Constitucional, la sociedad también interpreta la Constitución.

Desde el Poder Ejecutivo o como parte de unas dependencias del Poder Ejecutivo, podría afirmar que quien da cause final a la Constitución en el trabajo de todos los días, somos, desde luego en la cúspide, el Presidente de la República, pero todos y cada uno de los integrantes de la administración pública federal. La dotamos de sentido a través de cada una de nuestras actuaciones cotidianas.

Los jueces, en consecuencia, desde mi punto de vista no tienen el monopolio de la interpretación constitucional, pero sí fungen como el último órgano de revisión. Ya lo dije, todos los órganos del Estado, tienen una ineludible función de interpretar la Constitución, pero sabemos que hay un Poder, el Judicial, que va a hacer el revisor último de esta tarea.

No quiero concluir, sin compartir con ustedes de cómo es este actuar de la administración cotidianamente, y que tienen que ver con lo que se ha dicho también. Una interpretación *ex ante*, cuando el Ejecutivo prepara antes de enviar a la Consejería Jurídica, una iniciativa de ley, -como cuando emite *ex post*, dijeron quienes me antecedieron-, un acto administrativo concreto individual.

La elaboración de la Reforma Energética, por ejemplo, durante la discusión del anteproyecto, no habla de la discusión en el Congreso, sino la discusión es de la administración pública, para ver que es lo que podría proponer el Ejecutivo como ley reglamentaria. Se tuvo que hacer una interpretación directa del artículo 27 Constitucional para saber con precisión o para intentar llegar a saber con precisión a qué se refería el texto cuando habla de la explotación del petróleo y de los derivados del petróleo, como monopolio exclusivo del Estado.

Porque de ésta interpretación dependía, precisamente, la propuesta de iniciativa en cuanto las actividades de refinación, almacenamiento, transporte y distribución, podrían abrirse a una concesión a particulares. Específicamente, se tuvo que hacer una interpretación constitucional, para comprender a que se refería la Constitución al establecer que la explotación del petróleo y de los carburos de hidrogeno debería de ser llevado a cabo por la Nación.

Desde luego, se recurrieron a todos los métodos interpretativos. Dije que si bien la Constitución es norma y tiene diferencias con la legislación secundaria, -una de ellas es la manera de interpretarla-, si es un precepto mucho más general, se recurre con más frecuencia por ejemplo a la interpretación histórica.

Es decir, la génesis del precepto y los debates del Constituyente desde la Constitución del 57 y, desde luego, la Constitución del 17.

Otro ejemplo más reciente el Decreto de extinción del organismo descentralizado de Luz y Fuerza del Centro; aquí ya no es el ejemplo de control constitucional interno *ex ante*, digamos, sino de un acto concreto administrativo, la individualización de un acto como es la desincorporación de una entidad paraestatal, y en este caso para la elaboración del Decreto se hizo una interpretación constitucional de legalidad y de reserva de ley. Simple y sencillamente para saber si podía extinguirse una entidad paraestatal u órgano descentralizado por decreto presidencial o bien tenía que ser un acto legislativo.

En fin, otro ejemplo que puedo darles es el del veto del Presupuesto de Egresos, es otro ejemplo de interpretación directa de la Constitución,

llevada a cabo por el Ejecutivo, aun cuando, esto como ustedes saben terminó en la Suprema Corte.

Éste caso que quiero compartir es el del veto, en el año 2003, el Poder Ejecutivo, interpretando directamente la Constitución, consideró que el Presidente de la República sí puede vetar el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Déjenme decirles, sí es importante, porque está interpretación de la Constitución en el contexto de este sistema democrático en el que ahora vivimos, les puedo decir que era contrario casi de manera mayoritaria con toda la doctrina nacional que decía que no. Sólo recuerdo que era *Jacinto Faya*, el que en un parrafito decía que probablemente sí.

Ahí tienen un ejercicio de interpretación constitucional sobre equilibrio de poderes, es un principio plasmado en la constitución y porque el Ejecutivo si tenía acceso al veto; tratándose de este instrumento que es el Presupuesto de Egresos de la Federación, que recordarán ustedes que también nos dijeron en la facultad que no es materialmente legislativo, sino que es materialmente administrativo y que no tiene el carácter de ley.

En fin, son ejemplos, digamos concretos, pero con este simple ejemplo les trato de dar una idea de lo que es la actuación cotidiana de todos y cada una de las dependencias del Ejecutivo; desde luego a nivel federal, pero diría con mucha mayor razón a nivel local; en la interpretación que hace, la administración pública, directamente de la Constitución.

Por eso, a manera conclusión, no solamente estamos obligados; ya lo dije, creo que es ineludible o inherente, a la actividad del Ejecutivo federal, interpretar la Constitución; desde luego, tenemos que ser severamente cuidadosos, utilizar con todo rigor técnico las diferentes técnicas de interpretación constitucional, porque precisamente, como decía al principio de la charla, hoy afortunadamente para nuestro país estamos todos sujetos a un escrutinio, y aún contra la constitucionalidad, constante y cotidiano.

Muchas gracias

MESA 9
LA CONSTITUCIONALIDAD EN EL EJERCICIO DE LA
FUNCIÓN EJECUTIVA EN EL DISTRITO FEDERAL

DRA. LETICIA BONIFAZ ALFONZO

Consejera Jurídica y de Servicios Legales del Gobierno del Distrito Federal.

SUMARIO: 1. El Federalismo. 2. El reparto de facultades entre los poderes federal y locales mexicanos. 2.1. Competencias originarias. 2.2. Competencia Federal. 2.3. Competencia del Distrito Federal. 3. La defensa de la constitucionalidad en el ejercicio de la función ejecutiva en el Distrito Federal. 3.1. Acciones de Inconstitucionalidad en que ha participado el Ejecutivo del Distrito Federal. 3.2. Controversias Constitucionales en que ha participado el Ejecutivo del Distrito Federal. 3.3. Juicios de Amparo. 3.4. El abuso de los mecanismos de control de la regularidad constitucional, de los actos y las normas generales de los Órganos de Gobierno del Distrito Federal. 3.4.1. Controversias constitucionales. 3.4.2. Juicios de Amparo. 4. La construcción del derecho a partir de la defensa de la constitucionalidad en el ejercicio de la función ejecutiva en el Distrito Federal.

1. El Federalismo

El federalismo, que tuvo su origen en la Constitución estadounidense, surgió como respuesta al problema de cómo habrían de asignar facultades a las otrora colonias inglesas y la emergente nación, en la cual cada Estado conservaba su soberanía, libertad e independencia, pero cuyo poder se "amalgamaba" al de los otros Estados a través de un poder central; de modo que los Estados eran conscientes de la necesidad de un poder central que coordinara los esfuerzos comunes, pero que al mismo tiempo respetara su autonomía.

Así, el sistema federalista se ideó como una manera de permitir la coexistencia de dos mandos de poder que se auto-limitarían a través de las prescripciones de la Constitución; de esta manera, sería la Constitución el medio de salvaguardar la autonomía de los Estados, a la vez que representaba una manera clara de realizar la distribución competencial entre Federación y Estados. Posteriormente, el 25 de septiembre de 1791 se

incluyó la Décima Enmienda⁷⁰ que tenía por objetivo establecer el sistema residual de reparto de competencias.

El sistema federalista es, por su naturaleza, un sistema enfocado a la distribución de competencias, lo que da lugar a un principio que sirve para ordenar las relaciones entre los diversos centros de producción normativa dentro del Estado federal. Así, éste principio crea una división de la capacidad normativa en dos órdenes materiales, uno federal y otro local y, al mismo tiempo, establece una distribución del ejercicio del poder sobre una superficie horizontal.

Lo anterior significa la coexistencia de diversos ordenamientos jurídicos de niveles de gobierno autónomos pero asociados, que deben de atender coordinadamente distintas materias.

La competencia es un concepto que se aplica a todos los órganos del Estado para indicar la esfera o el ámbito dentro del cual aquellos pueden ejercer válidamente las funciones que le son propias.

2. El reparto de facultades entre los poderes federal y locales mexicanos

En el caso del sistema federal mexicano, coexisten y tienen jurisdicción sobre las mismas personas y sobre el territorio mexicano, dos fuentes de autoridad: una a la que tradicionalmente se le ha llamado poder federal, y la otra, los poderes locales, que son las que se dan a sí mismas las Entidades Federativas.

Las competencias de ambas deben encontrarse claramente establecidas, o cuando menos previstos sus principios, en el texto constitucional, pues la Constitución es la fuente de las reglas de competencia, y cualquier acto de los poderes constituidos que no derive de ésta será nulo.⁷¹

2.1. Competencias originarias

El sistema de distribución competencial mexicano entre la Federación y Estados, se encuentra contenido en el artículo 124 constitucional que dispone que "*Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados*".⁷²

70 "Los poderes no delegados a Estados Unidos por la Constitución, ni prohibidos por ella a los estados, están reservados a los estados o al pueblo."

71 Ya que en el artículo 41 constitucional se estableció que "El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal."

72 Precepto que resulta ser la piedra angular de la distribución competencial entre la Federación y los Estados, no así para el Distrito Federal.

Este precepto nos conduce a lo que podríamos denominar principio de competencia originaria de los Estados, lo que implicaría que fueron éstos quienes cedieron parte de sus facultades a la Federación, reservándose el resto para su ejercicio.

No obstante, el *Doctor Jorge Carpizo*⁷³ afirma que en realidad el sistema mexicano es mucho más complicado de lo que aparenta el artículo 124 constitucional, puesto que la propia Constitución establece una serie de principios que definen facultades como las siguientes:

- I. Facultades atribuidas a la federación (artículo 73),
- II. Facultades atribuidas de manera expresa o tácita a las entidades federativas (como la expresa, de regular el patrimonio de familia, en la fracción XVII del artículo 27, o la tácita, de darse una Constitución, que se desprende del artículo 41),
- III. Las prohibidas a la federación (como la del artículo 24),
- IV. Las prohibidas a las Entidades federativas de manera absoluta (artículo 117) y relativa (artículo 118),
- V. Las coincidentes o concurrentes, coexistentes, (73, XVI –vías generales y locales de comunicación),
- VI. Las de auxilio (130) y
- VII. Las derivadas de la jurisprudencia de la Suprema Corte.

2.2. Competencia Federal

Si bien es cierto que las facultades federales legislativas expresas están, en su mayoría, contenidas en el artículo 73 constitucional, también es cierto que existen otras que se encuentran dispersas a lo largo de todo el texto constitucional.

Así, encontramos que las facultades federales también se encuentran establecidas, entre otros, en los artículos 10; 11; 25; 26; 27, párrafos primero al noveno y fracción XIX; 28, párrafos cuarto al séptimo; 36; 74; 76; 77; 79; 89; 94, párrafos quinto al séptimo; 99; 100; 102; 103; 104; 105; 107; 115, fracción VII, segundo párrafo; 123; 131 y 132.⁷⁴

73 CARPIZO, Jorge, Comentario al artículo 124 constitucional, en Cámara de Diputados, LV Legislatura, Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus Constituciones, México, Miguel Ángel Porrúa, 1994, pp. 953-959.

74 Artículos que se refieren a materias como la regulación de armas, áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad, etcétera.

2.3. Competencia del Distrito Federal

El caso del Distrito Federal es distinto al de las entidades federativas en cuanto al reparto competencial, ya que su naturaleza jurídica es distinta.

La naturaleza jurídica del Distrito Federal se encuentra definida por el artículo 44 constitucional al establecer:

- I. Que la Ciudad de México es el Distrito Federal, cuya extensión es la que actualmente tiene.
- II. Que el Distrito Federal es la sede de los Poderes de la Unión, ya que en el caso de que dichos poderes se trasladen a otro lugar, entonces la Ciudad de México se erigirá en el Estado del Valle de México, con los límites y extensión que le asigne el Congreso General.
- III. Que el Distrito Federal es la Capital de los Estados Unidos Mexicanos.

Al respecto, cabe recordar que hasta antes de 1993 todo lo relativo al Distrito Federal era competencia del Congreso de la Unión en funciones de órgano legislativo local. A partir de ese año, en el artículo 122 constitucional se introdujo un órgano representativo propio para esta Entidad Federativa, alterando de esa manera el reparto competencial hasta entonces vigente.⁷⁵

Dicho artículo fue reformado de nuevo según el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996.

Actualmente, el artículo 122, apartado C, Base Primera, fracción V constitucional enlista una serie de materias sobre las que puede legislar la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. En el resto de materias la competencia corresponde al Congreso de la Unión, pero no como órgano legislativo federal, sino como órgano productor de legislación local con competencia abierta a cualquier materia, salvo, por disposición constitucional contenida en el artículo 122, Apartado A, fracción I, las que corresponden a la Asamblea Legislativa.

De esa forma, el Distrito Federal tiene algo así como un “doble” órgano legislativo: uno de carácter federal compuesto por representantes electos en todo el territorio nacional, y otro local, integrado por el voto de los ciudadanos del Distrito Federal.

3. La Defensa de la Constitucionalidad en el Ejercicio de la Función Ejecutiva en el Distrito Federal

En los cuatro últimos años hemos cuidado la constitucionalidad de todas las acciones del Gobierno. Sin embargo, siempre pueden existir diversos

⁷⁵ Algunas cuestiones en torno a dicha reforma pueden verse en CÁRDENAS, Jaime F., Reflexiones sobre la reforma política al Distrito Federal, Actualización Jurídica, México, 1994, pp. 21 y ss.

criterios interpretativos que den lugar a controversias y acciones de inconstitucionalidad.

Por lo que se refiere a las Acciones de Inconstitucionalidad, éste es el medio de control constitucional, a través del cual los sujetos expresamente legitimados por la fracción II del artículo 105 constitucional, pueden plantear ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la posible contradicción entre una norma general y la Constitución, cuyo control será abstracto y para el caso de que se declare la invalidez de la norma cuestionada,⁷⁶ tendrá efectos generales.

3.1. Acciones de Inconstitucionalidad en que ha participado el Ejecutivo del Distrito Federal

Diversos organismos gubernamentales han promovido 19 Acciones de Inconstitucionalidad en contra de normas generales expedidas por la Asamblea Legislativa y cuya promulgación corrió a cargo del Jefe de Gobierno.

Dichas Acciones podemos resumirlas de la siguiente manera:

Procuraduría General de la República: (once).

Reformas al artículo 146 del Código Civil del Distrito Federal, relacionadas con la posibilidad de que personas del mismo sexo contraigan matrimonio.

Reformas al Código Penal para el Distrito Federal, relacionadas con la reformulación del delito de aborto.

Reformas al Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, relacionadas con la libertad bajo caución.

Reformas a la Ley de Protección a la Salud de los No Fumadores en el Distrito Federal (una).

Reformas a la Ley para Establecimientos Mercantiles, relacionadas con las medidas de seguridad de las instituciones financieras.

Diversas leyes en las que se contemplaban multas fijas (cinco).

Expedición de la Ley de Fomento a la Lectura, específicamente los preceptos que tienden a proteger los derechos de autor y préstamos a cargo de instituciones financieras (una).

Comisión Nacional de Derechos Humanos: (cuatro).

Reformas al Código Penal, relacionadas con la reformulación del delito de aborto (una).

⁷⁶ Lo que naturalmente incluye que se haya cumplido con la votación requerida (mínimo 8 votos).

Reformas a la Ley para las personas con discapacidad del Distrito Federal (una).

Reformas a la Ley de Salud del Distrito Federal (una).

Reformas al Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal, para que no desahoguen prueba confesional sacerdotes, periodistas, etc. (una).

Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal: (dos).

Reformas a la Ley de Extinción de Dominio del Distrito Federal, relacionadas con la notificación a la víctima u ofendido y terceros (una).

Expedición de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Distrito Federal (una).

Partidos Políticos: (una).

Reformas al Código Electoral del Distrito Federal, relacionadas con el registro y votación de candidatos a Diputados a la Asamblea Legislativa por el principio de representación proporcional y el otorgamiento de las constancias de asignación, y duración en el cargo del Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Instituto Electoral del Distrito Federal.

Asamblea Legislativa del Distrito Federal: (una).

Reformas a la Ley de Protección a la Salud de los No Fumadores en el Distrito Federal, relacionada con la promoción o patrocinio de eventos deportivos, culturales y sociales o actividades relacionadas con los mismos por parte de la industria tabacalera, así como la sanción al titular de la concesión o permiso cuando se trate de vehículos de transporte público de pasajeros, para el caso de que no fijen las señalizaciones relacionadas con la prohibición de fumar, o que toleren o permitan la realización de conductas prohibidas por la Ley.

3.2. Controversias Constitucionales en que ha participado el Ejecutivo del Distrito Federal

Los procedimientos jurisdiccionales de controversia constitucional, son muy recientes en su versión moderna.⁷⁷ La razón de ello obedece a que durante el siglo XIX y casi todo el XX, los conflictos entre poderes y órganos se concibieron como disputas políticas, y exclusivamente fueron políticos los medios para resolverlos.

⁷⁷ En México, fue a partir de la reforma de 1994 que se entró en una “nueva” etapa, pues fue a partir esta reforma que hubo una “explosión” en la promoción de este medio de control constitucional, pues de manera previa, fueron escasas las ocasiones en que algún órgano de poder acudió a demandar a otro; de modo que podemos afirmar que fue a partir de la actual redacción de la fracción I del artículo 105 de la Constitución, que se tiende a preservar la división horizontal y vertical del poder.

Así, las controversias constitucionales se han convertido en procesos de resolución de conflictos entre órganos de gobierno y poderes, cuyo objeto es garantizar la vigencia y aplicación de las normas constitucionales que organizan y atribuyen competencias a los poderes públicos, órganos y ámbitos.⁷⁸

Es indispensable la existencia de este tipo de procesos y procedimientos para ventilar diferencias entre órganos y poderes, sobre todo cuando se trata de un Estado federal como el mexicano, en el que a la par de resolver diferendos entre los poderes clásicos, la controversia constitucional sirve para resolver conflictos entre los distintos órdenes jurídicos: locales y federales.

Ahora bien, en el caso de las Controversias Constitucionales, se ha intervenido en un total de veintiuno, de las cuales diecisiete fueron contra el Gobierno del Distrito Federal en diversos temas:

Delegaciones: (doce).

Miguel Hidalgo promovió (nueve).⁷⁹

Benito Juárez promovió dos, una en contra de la creación de Corredores de Integración y Desarrollo y en el Centro Histórico de la Ciudad de México, y otra en contra el Manual de Identidad de Imagen Gráfica del Gobierno del Distrito Federal.

Iztapalapa promovió una, en contra de la designación del jefe Delegacional sustituto en ese Órgano Político Administrativo.

Tribunal Electoral del Distrito Federal: (dos).

Una relacionada con el decreto de presupuesto de egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal 2007, en el que se permitía que la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal, para el caso de que se presentara una disminución en los ingresos previstos en la Ley de Ingresos, efectuara los ajustes que correspondan a los presupuestos autorizados de los órganos autónomos, entre otros.

Otra, en contra del Código Financiero del Distrito Federal, por cuanto a que permitía que en caso de que los ingresos del Distrito Federal fueran menores a los programados, la Secretaría de Finanzas podrá aplicar medidas de disciplina y equilibrio presupuestal, ordenando las reducciones al Presupuesto de Egresos, cuidando en todo momento el mantenimiento de los servicios públicos y los programas sociales, lo que

78 Aun cuando no necesariamente en todos los casos se persigue la asignación de competencias al órgano actor o demandado, sino en ocasiones a favor de un tercero, como en el caso de la controversia constitucional 5/2001, relacionada con los husos horarios.

79 Se hará un análisis un poco más detallado en un apartado posterior.

se tradujo en una reducción de aproximadamente 10 millones en el presupuesto del Tribunal.

Otras Entidades Federativas: (dos).

Estado de Jalisco, en contra de las reformas al artículo 146 del Código Civil del Distrito Federal, relacionadas con la posibilidad de que personas del mismo sexo contraigan matrimonio (una).

Estado de Baja California, en contra de las reformas al artículo 146 del Código Civil del Distrito Federal, relacionadas con la posibilidad de que personas del mismo sexo contraigan matrimonio (una).

Cámara de Senadores: (una).

En contra de la expedición de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

Por su parte, el Gobierno del Distrito Federal ha promovido cuatro Controversias:

- I). La Controversia constitucional 13/2008, que se promovió a raíz de la reforma fiscal de diciembre de 2007; con el objeto de preservar el principio de solidaridad nacional, a la par del de igualdad entre las entidades federativas en materia de participaciones federales. Entre otras cosas, se cuestionó la facultad que el mismo Congreso de la Unión se confirió para legislar en materia de coordinación del sistema fiscal de la Federación con los Estados, Municipios y Distrito Federal; el establecimiento de la participación que corresponda a cada una de las haciendas públicas de los Estados, los Municipios y el Distrito Federal en los ingresos federales; y determinar la manera en que deberá distribuirse entre las Entidades Federativas y Municipios dichas participaciones:
- II). La Controversia constitucional 69/2009, en contra de reformas a la Ley de Expropiación, ya que si bien es cierto que el Congreso de la Unión puede legislar en materia de expropiación para el Distrito Federal, invade materias propias de la Asamblea Legislativa como lo son administración pública local y procedimiento administrativo.
- III). La Controversia constitucional 71/2009, en contra de la expedición de la Ley General de Turismo, y en la que, entre otras cosas, se cuestionó la naturaleza de la Ley General, la carencia de objeto específico, por invadir atribuciones de la Asamblea Legislativa en relación, entre otras materias, con su libertad de configuración legislativa en materia de turismo y uso de suelo, por

vulnerar las atribuciones del Ejecutivo local, entre otros aspectos, en relación con la promoción turística, así como la facultad que se confirió a la Secretaría de Turismo Federal de expedir el Reglamento de la Ley General.

IV). La Controversia constitucional 92/2009, en contra de reformas al Código de Comercio, en razón de que, entre otras cosas, la legislación federal suprimió la valoración registral que sustenta la operación del Registro Público de Comercio, que tiene como fin último dar publicidad a los actos mercantiles, así como aquellos que se relacionan con los comerciantes y que conforme a la legislación respectiva así lo requieran para surtir efectos contra terceros, así como que las normas cuestionadas violan tanto al procedimiento como a principios registrales, lo que se traduce en violaciones a los principios de legalidad y seguridad jurídica en perjuicio de los gobernados.

3.3. Juicios de Amparo

Como el medio de control por excelencia de los actos de autoridad, los gobernados del Distrito Federal han promovido juicios de amparo en los que han cuestionado las políticas públicas del Distrito Federal, por considerar que su interés personal debe estar por encima del de los demás.

Así, encontramos, por ejemplo, los siguientes casos:

I) Ley de Protección a la Salud de los No Fumadores en el Distrito Federal.

Esta Ley prevé qué establecimientos mercantiles son susceptibles de tener zonas exclusivas para fumadores y cuáles establecimientos tienen limitada la venta de productos del tabaco.

Se interpusieron 654 amparos: 507 se encuentran concluidos.⁸⁰ De 166 a los que se concedió el amparo únicamente para la venta del tabaco, pero no para su consumo en el establecimiento mercantil, 109 se encuentran concluidos, los demás están en trámite, por guardar relación con la Ley General para el Control del Tabaco. A su vez, 41 se encuentran en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en términos del Acuerdo 2/2009 que dictó para emitir criterio respecto de las 2 Leyes.

II) Ley de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal.

80 271 fueron sobreseídos, a 220 se les negó el amparo y a 163 se les concedió el amparo únicamente para la venta del tabaco.

Previene el consumo de las bebidas alcohólicas adulteradas con motivo de las barras libres y hasta la madrugada, al establecer un horario de servicio, señalando establecimientos libres de humo y de venta de productos del tabaco, así como la contratación de una seguridad privada.

Se interpusieron 70 amparos, 47 de ellos están totalmente concluidos y 23 en trámite.

III) Programa de Transporte Escolar del Distrito Federal.

Este acuerdo establece las medidas para controlar y reducir la contaminación atmosférica y el congestionamiento vial producidos directa o indirectamente por el funcionamiento de establecimientos escolares y empresariales en el Distrito Federal.

El programa busca proteger el medio ambiente, señalando diversas fases por ciclo escolar, para que los alumnos se trasladen a los establecimientos escolares mediante un transporte escolar, y no en vehículo particular.

Se interpusieron 73 amparos, de los cuales 26 corresponden a Instituciones educativas y 47 a padres de familia. 19 se encuentran pendientes de resolver; de los ya resueltos, sólo en un caso se concedió el amparo; en el resto se negó la protección de la justicia federal solicitada o se sobreseyó el juicio.

Para declarar la constitucionalidad del programa, diversos Órganos del Poder Judicial de la Federación sostuvieron, por una parte, que el Jefe de Gobierno sí se encuentra facultado para expedir el programa de mérito, pues debe ejecutar las leyes que expida la Asamblea Legislativa, como lo es la Ley Ambiental, y por otro lado, que con dicho programa no se restringe en perjuicio de los centros educativos la garantía de libertad de trabajo, ni les impide que se dediquen a la actividad que establecen sus estatutos sociales, pues no debe perderse de vista que el derecho a un medio ambiente adecuado también es una garantía constitucional que se erige como una limitante a la libertad de ocupación, la que no es irrestricta, sino que debe darse con sujeción a las diversas disposiciones que se dicten para proteger el interés público.

IV) Ley de Desarrollo Urbano.

El 15 de julio de 2010 se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal mediante la cual se establece la regulación del ordenamiento territorial a través de la protección de derechos a la Ciudad de México, el crecimiento urbano controlado y el desarrollo sustentable de la propiedad urbana.

Las empresas tildaron de inconstitucionales, entre otros, los artículos 107 y 108 de la Ley, que establece como delito la colocación de anuncios sin las licencias correspondientes, así como la sanción correspondiente.

Las personas físicas, la mayoría representados en juicio por *David Sánchez Apreza*, Consejero Regional del Partido Acción Nacional (PAN) señala que la sola emisión de la ley y su ejecución provocará un deterioro al medio ambiente al darle facultades a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda para modificar los usos de suelo sin tomar en consideración a los habitantes.

En contra del Decreto por el cual se expide esta Ley, se han interpuesto a la fecha 41 juicios de amparo, de los cuales 2 se encuentran en revisión, de los 39 restantes sólo a 1 se le concedió la suspensión definitiva; 12 no solicitaron la suspensión; tienen negada la suspensión provisional 6 y se negó la suspensión definitiva a 20.

V) Ley de extinción de dominio.

El veintiséis de junio de dos mil nueve se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, Decreto por el que se adicionaron dos párrafos al artículo 4 del Reglamento de la Ley de Extinción de Dominio para el Distrito Federal.⁸¹

La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal ha propuesto 51 proyectos de demanda en Ejercicio de la Acción de Extinción de Dominio y, en cumplimiento a lo anterior, la Dirección General de Servicios Legales ha coadyuvado con la Agencia Especializada en el Procedimiento de Extinción de Dominio en 49 Escritos Iniciales de Demanda para ejercitar la Acción de Extinción de Dominio, de los cuales en ningún caso se tuvieron observaciones.

Los 51 proyectos de demanda propuestos por la Procuraduría, corresponden a los siguientes delitos: 2 al delito de Lenocinio, 11 al delito de Secuestro, 27 al de Robo de Vehículo, 8 al de Trata de Personas y 3 al de Delincuencia Organizada.

VI) Expropiaciones.

El Gobierno del Distrito Federal ha dado especial atención a las obras de infraestructura pública y a la prestación de servicios públicos, sobre todo en las zonas de mayor tránsito vehicular, a fin de permitir un mejor desplazamiento de los usuarios de transporte colectivo.

81 En el cual quedó establecido que la “Consejería Jurídica y de Servicios Legales, a través de la Dirección General de Servicios Legales, coadyuvará con el Agente del Ministerio Público mediante la formulación de observaciones al escrito inicial de demanda, previamente a su presentación...”.

En este contexto, de acuerdo a lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a las reformas de la Ley de Expropiación, al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, a la Ley General de Asentamientos Humanos, a la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público del Distrito Federal, a la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal y a la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, la Consejería Jurídica y de Servicios Legales ha elaborado y publicado los siguientes Decretos:

VI.I) Uno para la construcción y funcionamiento de la Vía de Comunicación Urbana de Peaje con inicio en el entronque con Avenida Centenario y con terminación en el entronque Avenida Luis Cabrera, las Torres, las Águilas y Centenario, en las Delegaciones La Magdalena Contreras y Álvaro Obregón (supervía).⁸²

Este Decreto se emitió para satisfacer la prestación de los servicios públicos de transporte en el Distrito Federal, contar con vialidades suficientes y eficientemente operadas para aumentar y mejorar la red primaria actual, de manera que se eviten los congestionamientos y “cuellos de botella” que provocan una gran pérdida de tiempo para trasladarse de un lado a otro.

En contra del mismo se promovieron 23 amparos, dos de los cuales se acumularon. Únicamente en 4 juicios se concedió la suspensión definitiva, de los cuales, sólo en un caso se refería a un predio afectado por el Decreto, cuyo dueño ya cobró la indemnización. A la fecha han concluido completamente 10 juicios, otros 5 están muy próximos a concluir; y el resto se espera para las próximas semanas. Cabe señalar, que en todos aquellos casos en los que el afectado promovió juicio de amparo, excepto uno, ya se pagaron las indemnizaciones, lo que ha acelerado la conclusión de los casos.

VI.II) Otros 21 Decretos Expropiatorios para la construcción de la Línea 12 del Sistema de Transporte Colectivo (Línea Dorada).

Este Decreto se emitió para llevar a cabo las acciones de mejoramiento urbano y de obras de infraestructura, equipamiento y servicios públicos consistentes precisamente en la construcción, instalación y operación de la estación terminal de la Línea 12 del Sistema de Transporte Colectivo Metro, lo que sin lugar a dudas redundará en beneficio de toda la ciudadanía.

82 En este caso la superficie expropiada constó en cinco polígonos contenidos de la siguiente manera: Polígono 1.- 140,596.630 m²; Polígono 2.- 35,148.511 m²; Polígono 3.- 34,261.601 m²; Polígono 4.- 113,245.056 m²; Polígono 5.- 13,374.726 m².

Se interpusieron 24 amparos, de los cuales 11 ya se concluyeron definitivamente a favor de la autoridad, y 13 se encuentran en trámite. Sólo en un caso se concedió la suspensión definitiva, para el efecto de que se permita transitar ya sea de forma peatonal o mediante vehículos automotores por el camino de terracería denominado Ampliación Mar del Néctar.

3.4. El abuso de los mecanismos de control de la regularidad constitucional de los actos y las normas generales de los Órganos de Gobierno del Distrito Federal

3.4.1. Controversias constitucionales

Por las bondades que ofrece la controversia constitucional, en algunas ocasiones se ha abusado de este medio de control constitucional, y se ha pretendido convertirlo en un medio para resolver conflictos que podrían haberse resuelto de otra manera.

En este caso encontramos diversas controversias constitucionales promovidas en contra del Gobierno del Distrito Federal por temas, entre otros, como los siguientes:

- I) La emisión de acuerdos para otorgar facilidades y conceder beneficios, para la ejecución de acciones, construcciones, obras e instalaciones en los corredores de integración y desarrollo y en el Centro Histórico de la Ciudad de México.
- II) La emisión de acuerdos Delegatorios de facultades a Dependencias de la Administración Pública del Distrito Federal, en temas como el *Programa de Reordenamiento de Anuncios*.
- III) La expedición de un acuerdo por el que se reformó un diverso por el que se creó la Ventanilla Única de una Dependencia⁸³, relacionada con el *Programa de Reordenamiento de Anuncios*.
- IV) La expedición y promulgación de un *Programa Delegacional de Desarrollo Urbano* (dos controversias).
- V) La suspensión de una obra pública al no contar con las medidas mínimas en materia de protección civil, y a las que deben sujetarse tanto las autoridades como los particulares.⁸⁴

83 La Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda.

84 Caso especialmente llamativo, pues la actora pretendió sorprender a la Suprema Corte exhibiendo diversos documentos pretendiendo hacer creer que se trataba del Programa de Protección Civil, cuando era evidente que no era así.

VI) La expedición de unas Reglas generales para la contratación de servicios bancarios para la administración de recursos, cuya finalidad fue dar mejores condiciones de contratación tanto para las Dependencias de la Administración Pública Central, como las Delegaciones.

No obstante lo cual fueron temas que sirvieron para seguir construyendo el Derecho constitucional mexicano, por cuanto a las competencias de los diversos órganos de Gobierno del Distrito Federal.

Lo beneficioso fue que en cinco de los casos antes detallados, la Suprema Corte de Justicia ratificó las facultades a favor de la Administración Pública Central para expedir los actos impugnados,⁸⁵ así como de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal,⁸⁶ y en otro, sobreseyó al haber perdido vigencia los actos cuestionados o haber sido sustituidos por otros.⁸⁷

3.4.2. Juicios de Amparo

En este caso, el abuso se ha presentado, sobre todo, en el programa *“Conduce sin Alcohol”*.

Se tiene detectado que personas sin título de licenciado en Derecho, aprovechándose de la situación de los remitidos, les tramitan amparos, aun contra la voluntad del infractor y a sabiendas de que no van a prosperar, porque no le dan seguimiento y obtenida la suspensión cobran sus honorarios sin informar al cliente que el amparo es un juicio y que al final será sobreseydo, quedando la autoridad facultada para volver a arrestar al infractor.

No ha prosperado ningún juicio de amparo. La Suprema Corte ya determinó que es facultad de la autoridad administrativa, determinar si una infracción a los reglamentos gubernativos debe ser sancionada con multa o con arresto de hasta 36 horas, inclusive si éste es inmutable, ya que la última parte del primer párrafo del artículo 21 constitucional no supone un derecho de opción a favor del infractor, sino la facultad de la autoridad administrativa de conmutar la multa por el arresto, con la finalidad de que no quede sin sanción la infracción cometida.⁸⁸

85 Incisos i), ii), iii) y v).

86 Inciso iv).

87 Inciso vi).

88 En la tesis del rubro *“ALCOHOLÍMETRO. EL ARTÍCULO 102, PÁRRAFO PRIMERO, DEL REGLAMENTO DE TRÁNSITO PARA EL DISTRITO FEDERAL NO VIOLA EL ARTÍCULO 21 CONSTITUCIONAL”*, (Localización Novena Época, Registro: 172103, Instancia: Segunda Sala, Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXVI, Julio de 2007, Materia(s): Constitucional, Administrativa, Tesis: 2a./J. 117/2007, página 277)

4. La construcción del derecho a partir de la defensa de la constitucionalidad en el ejercicio de la función ejecutiva en el Distrito Federal

Tanto en la creación de normas, como en la defensa de la constitucionalidad en el ejercicio de la función ejecutiva en el Distrito Federal, sobre todo en aquellos casos en que se encuentran involucrados temas tan sensibles como la interrupción legal del embarazo y matrimonio entre personas del mismo sexo, se enmarca en un ambiente de libertades, expansión de los derechos y no discriminación (sea implícita o explícita) de los habitantes de la Ciudad de México.

Ha sido nuestra convicción que de ninguna manera debe pretenderse limitar los derechos y libertades de los individuos, sobre todo cuando el ejercicio de las mismas no colisionan con los de los demás integrantes de la sociedad.

Hace casi dos siglos los mexicanos tomamos dos decisiones fundamentales para la vida pública: adoptamos el sistema federal y el régimen republicano, hoy en día ambos principios se mantienen como los dos pilares firmes en los cuales se basa nuestro diseño institucional.

En lo referente al primer aspecto, debemos profundizar en la evolución que al paso del tiempo ha buscado ser un federalismo equilibrador, distante tanto del centralismo asfixiante como del localismo disolvente.

Un federalismo que al tener como principal reto reflejar la pluralidad que hoy nos caracteriza, debe reasignar recursos, funciones y oportunidades entre los diversos órdenes de gobierno, es decir, redistribuir de mejor manera el ejercicio del poder. Lo que continuaremos construyendo en el ejercicio diario de la función ejecutiva en el Distrito Federal.

Muchas gracias

LÍNEA TEMÁTICA III
LA CONSTITUCIONALIDAD EN EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN JUDICIAL

MIÉRCOLES 13 DE OCTUBRE DE 2010

SEDE

AUDITORIO "AURORA JIMÉNEZ DE PALACIOS; EDIFICIO "E" DE LA
CÁMARA DE DIPUTADOS

MESAS

10. CONSTITUCIONALIDAD EN LA FUNCIÓN JUDICIAL

LIC. JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS

**11. ASPECTOS TEÓRICOS DE LA TEORÍA GENERAL DE LA
INTERPRETACIÓN Y DE LA ARGUMENTACIÓN**

MAGISTRADO MANUEL LUCIANO HALLIVIS PELAYO

**12. LA FACULTAD DE INVESTIGACIÓN DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**

MINISTRA MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS

13. EL CONTROL CONSTITUCIONAL DE LEYES EN MATERIA ELECTORAL

DR. PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ

III. LA CONSTITUCIONALIDAD EN EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN JUDICIAL

MESA 10 CONSTITUCIONALIDAD EN LA FUNCIÓN JUDICIAL (Versión estenográfica)

Lic. JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS
Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

En primer término quiero agradecer al Comité y al Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de esta Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, en especial a mi amigo el Lic. César Becker Cuéllar y al Diputado Omar Fayad Meneses, la invitación para participar en este evento.

En cumplimiento del tiempo asignado y por respeto a todos ustedes y a mis compañeros en esta Mesa, quiero señalar que para el desarrollo del tema asignado debo hacerles la prevención de que hablar de la “constitucionalidad en la función judicial” de manera integral sería imposible; toda vez que en su literalidad implicaría una referencia, aunque fuera escueta, de cómo opera el principio de constitucionalidad, vertical y horizontalmente, en todo el sistema de justicia nacional, desde los jueces menores o de paz hasta la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y en el ámbito de los tribunales de carácter formal administrativo.

De igual manera, quiero sentar como premisa metodológica de esta intervención que no me referiré específicamente a los criterios de interpretación constitucional que hoy en día están en boga y son materia de análisis exhaustivo; dado que entiendo que ya muy reconocidos especialistas lo han hecho en la primera Mesa de este Seminario.

Por esas razones, me ceñiré a formular y compartir con ustedes algunas reflexiones sobre *la constitucionalidad en el ejercicio de la función judicial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación* como máximo Tribunal Constitucional del país.

La constitucionalidad en la función judicial de la Suprema Corte tiene dos caras. Una que mira hacia dentro, es decir, respecto de su propio funcionamiento; y la otra que lo hace hacia afuera.

La primera tiene que ver con el límite al ejercicio de las funciones que tiene encomendadas.

Así, la Corte debe, como cualquier otra autoridad, sujetarse a lo dispuesto por la Constitución. Esto que parece simple tiene enormes

complicaciones por ser órgano límite en el sistema de control constitucional, lo que significa que sus resoluciones no pueden ser modificadas por nadie más.

La cara que mira hacia afuera tiene que ver con el control de constitucionalidad que realiza la Suprema Corte respecto de derechos fundamentales, así como actos y resoluciones de los Poderes y órganos de los tres niveles de gobierno y de las autoridades en general. Para realizar esta delicadísima función, contamos en nuestro orden jurídico con cuatro vías de impugnación, que seguramente conocen perfectamente:

1. Nuestro tradicional y reconocido, pero también ya viejito y obsoleto en algunos aspectos, juicio de amparo -sea directo o en revisión-.
2. Las controversias constitucionales.
3. Las acciones de inconstitucionalidad.
4. La facultad de investigación.

No voy a comentar más en detalle los alcances de cada uno de ellos, dado que lo que me importa es resaltar la trascendencia que tienen para la sociedad en su conjunto.

Estos mecanismos de defensa constitucional producen efectos en tres campos delicadísimos y trascendentes para la vida nacional:

1. La protección y definición de los contenidos y alcances de los derechos fundamentales.
2. Los equilibrios entre los órganos del poder público.
3. La validación o invalidación de las normas generales expedidas por los legisladores democráticos, cuando no son conformes con la Constitución.

En esta tarea, el juez constitucional no puede basarse en los criterios tradicionales de interpretación legal, entre otras, por dos razones principales:

1. El contraste necesario para su juicio se hace respecto de normas fundamentales que no tienen otro referente expreso que tenga carácter jerárquicamente superior.
2. El juicio constitucional, normalmente conlleva desentrañar los valores, principios y reglas que tomó en cuenta el Constituyente para establecer las normas fundamentales, pero también no es infrecuente que el juez constitucional tenga que adecuar ese sentido y alcance

original a una situación actual, diferente a aquélla en que se generó la norma.

En otras palabras, el juez constitucional no puede ser ajeno al sentido del lenguaje original que utiliza la Constitución, a su propia formación jurídica, a sus valoraciones político-éticas y a su comprensión de las condiciones socio-políticas en que tiene que interpretar las normas básicas y tomar una decisión.

De ahí, que el juez deba acudir a los diferentes métodos de interpretación que se han venido desarrollando para enfrentar las condiciones de las tensiones que se producen en una sociedad cambiante, que evoluciona.

Si ustedes analizan las resoluciones de la Corte, sobre todo en la novena época, más allá del rico debate académico que el tema ha suscitado, encontrarán un cambio importante en los métodos de interpretación a los que recurrimos, los cuales han evolucionado de los tradicionales: gramatical, lógico, histórico, funcional y sistemático, y genético-teleológico; que sin duda siguen siendo básicos y útiles, a otros que incorporan aspectos, en mi opinión, más sofisticados.

No es raro que se acuda, por ejemplo, a juicios de razonabilidad constitucional o de ponderación, cuando debe señalarse el alcance de una disposición constitucional; o al principio de proporcionalidad, cuando existe una afectación de un derecho fundamental o debe establecerse la armonización y prevalencia entre dos de esos derechos que entran en colisión. Tampoco es extraño, hoy en día, propiciar que la sustentación de una decisión se base en tests y estándares constitucionales que el propio tribunal Constitucional va construyendo; o apoyar la determinación de que una norma resulta válida a la luz de la Constitución, mediante una interpretación conforme.

Recientemente he acudido, para poner de relieve la complejidad de la interpretación constitucional, a una conferencia que dio el Ministro estadounidense *Davis Souter*, en la Universidad de Harvard, poco antes de su retiro de la Suprema Corte, por considerar que, además de gráfico, sus conceptos resultan de aplicación universal en sus palabras, extraídas de una parte de su mensaje a los alumnos, a quienes les expresó:

La Constitución es un "Panteón de Valores (ojo: aquí la acepción de panteón no es la que están pensando; lo usa en el sentido del Templo supremo en el que se encuentran todos los dioses, en este caso los valores) y muchos de los casos difíciles, lo son precisamente porque la Constitución no establece una regla de decisión simple para los casos en que entran en colisión distintos valores; por ello, ningún criterio o resolución es inmune a

ser repensada y cambiada cuando el significado de la situación y hechos pasados pudieron haber cambiado en este cambiante mundo.” Y concluye diciendo:

“Todavía podemos enfrentar las incertidumbres constitucionales de la manera en que deben ser apreciadas, apoyándonos en la razón, respetando todas las palabras que el Constituyente escribió, enfrentando los hechos, y buscando entender su significado para las personas vivientes.”

Tener presente todo este conjunto de factores, es necesario para evolucionar, en cualquier circunstancia, en la consolidación de una justicia constitucional; pero se vuelve indispensable e impostergable si la sociedad está enfrentando tensiones particularmente serias.

En la evolución de la justicia constitucional existe una relación importante, casi constante, entre sus avances (o retrocesos) y los grandes fenómenos socio-políticos que se suscitan en las sociedades y en sus organizaciones políticas, incluyendo a los Estados nacionales.

Solo a manera de ejemplo, diría que la justicia constitucional europea de hoy no se puede explicar sin las conflagraciones mundiales de la primera mitad del siglo XX y las aberrantes acciones en materia de violación de derechos humanos, entre otros, y de manera destacada, de los Estados nazi y fascistas de esa época, y que también generó el debate sobre la naturaleza y alcance del contenido normativo de las constituciones; tampoco se puede explicar la llamada Corte Warren en Estados Unidos y sus maravillosas resoluciones en materia de derechos civiles, sin los movimientos sociales; particularmente impulsados por las minorías de color, por la reivindicación de esos derechos en las décadas de los años cincuenta y sesenta, también del siglo pasado; de igual manera, en Latinoamérica ha surgido más recientemente una justicia constitucional cada vez más interesante para hacerle frente a los ingentes problemas que enfrentamos; por supuesto, cada país con nuestras características y condiciones propias.

Lo que trato de decir, es que México ha enfrentado cambios políticos y sociales verdaderamente trascendentes en las últimas décadas. Unos para bien y otros muy delicados. Ante ello, la constitucionalidad del ejercicio de la función judicial debe adaptarse y evolucionar rápidamente para hacerle frente a las tensiones sociales que esos cambios han provocado.

Esto debe hacerlo con los instrumentos constitucionales y legales con los que cuenta, pero también con su capacidad para darles, mediante su interpretación, el sentido y alcances idóneos para ser solución a los

conflictos y tensiones sociales que son sometidos a su conocimiento. En esto, la solidez, claridad y fuerza de la argumentación se vuelve central.

Hoy, existe un aspecto extraordinariamente relevante que gravita en las tareas del juez constitucional nacional, que es el derecho internacional y la acción de las instancias administrativas y jurisdiccionales supra nacionales. Es tema que merece la mayor atención en la interpretación que realiza el juez constitucional, en especial en lo que atañe a los derechos fundamentales.

En este contexto, regreso a mis primeras consideraciones para cerrar esta intervención.

En las dos caras que mencioné, debe contemplarse la constitucionalidad del ejercicio de la función judicial; estimo que en la interna, el juez debe ser consciente de que debe auto restringirse para no incurrir en excesos por su condición de órgano límite, actuando con gran responsabilidad en el ejercicio de sus potestades jurisdiccionales; y en la externa, debe ser lo más generoso en su interpretación, para proteger los derechos fundamentales; debe ser cuidadoso y cauto para resolver los conflictos de competencias entre órganos del poder público, para no romper los necesarios equilibrios que deben existir para su correcto funcionamiento; y debe ser deferente frente al derecho de libre configuración que tiene otorgado el legislador democrático; pero a la vez exigente, de que, en el marco de la Ley Fundamental, cumpla con los estándares mínimos, tanto procesales como sustantivos, para que las normas que expida tengan validez constitucional.

La pluralidad que hoy caracteriza a la sociedad mexicana, incluyendo a la composición de la Suprema Corte como máximo tribunal constitucional de México, permite que tengamos diferentes posiciones y puntos de vista. En lo personal, creo que la constitucionalidad de la función judicial que realizamos en la Corte debe coadyuvar a la consolidación de nuestro país como un verdadero y completo Estado Constitucional, el cual, en mi opinión, debe tener como características ser democrático, laico y social de Derecho.

Muchas gracias

MESA 11

ASPECTOS TEÓRICOS DE LA TEORÍA GENERAL DE LA INTERPRETACIÓN Y DE LA ARGUMENTACIÓN

MAGISTRADO MANUEL LUCIANO HALLIVIS PELAYO

Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa

Señor Diputado Omar Fayad Meneses, Presidente del Comité del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, Señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, Señor Ministro José Fernando Franco González Salas, Señor Magistrado Pedro Esteban Penagos López, Señor Magistrado Alfredo Salgado Loyo, Señor Licenciado César Becker Cuéllar, Director General del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, Distinguidas y Distinguidos Asistentes.

Es para mí un honor encontrarme en el Auditorio “Aurora Jiménez de Palacios” de esta Honorable Cámara de Diputados en el “Seminario Sobre la Interpretación Constitucional y sus Perspectivas”, invitación que agradezco cumplidamente al Comité Organizador, en especial al señor licenciado César Becker Cuéllar.

Asimismo, me resulta particularmente significativo participar en este tema “La constitucionalidad en el ejercicio de la función judicial”. Sin embargo, dado que me tocó el honor de compartir la mesa con dos Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con un señor Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial y con un compañero Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; todos ellos reconocidas personalidades del ámbito académico y judicial, y quienes abordarán a profundidad la interpretación constitucional, consideré conveniente, con la anuencia de los organizadores de este importante evento, que mi participación se centrara en los *Aspectos teóricos de la Teoría General de la Interpretación y de la Argumentación*, vistos desde la óptica de un juzgador, así como en su metodología.

Antes de entrar en materia, el tema de esta mesa me sugiere el de la tutela jurisdiccional. Como todos sabemos, en el Derecho moderno se ha superado el concepto de autodefensa y el ser humano, al reunirse en sociedad, confía en que con imparcialidad se le distribuyan y se le conserven en paz y justicia sus derechos.

De una ley del más fuerte se ha pasado a un orden jurídico en el que, en palabras del *Conde de la Cañada*, "...prevalece el criterio de un sujeto imparcial, sustituyéndose la acción directa frente al adversario por la acción dirigida hacia el Estado."⁸⁹

No hay duda de que la función del juez es esencial y su tarea, su tarea consustancial a los valores de cualquier sistema jurídico, en especial, al valor "seguridad jurídica," que implica un conocimiento certero y definitivo acerca del contenido de los derechos y obligaciones de los gobernados, los cuales el ordenamiento protegerá y, en su caso, obligará a su cumplimiento.

Correlativo a la seguridad jurídica, se encuentra la obligación del Estado de garantizar una adecuada impartición de Justicia. El anhelo de cada ciudadano de que se le reconozca lo que le corresponde debe encontrar satisfacción por cauces pacíficos. Si esto no sucede, el Estado se podría ver desbordado. De aquí precisamente la importancia de una efectiva tutela judicial; es decir, de la obligación de impartir justicia a través de un órgano imparcial que, en caso de que los que lo soliciten tengan la razón, haga efectivo su derecho, o, como dice *González Pérez*, "el derecho de toda persona a que se le "haga justicia": a que cuando pretenda algo de otra: esa pretensión sea atendida por un órgano jurisdiccional, a través de un proceso, con unas garantías mínimas."⁹⁰

La tutela jurisdiccional es un derecho prestacional en que el obligado a prestarlo y garantizarlo es el propio Estado. Implica el derecho a obtener una resolución fundada que dé respuesta a lo que la acción plantea. Por ello, se viola el derecho cuando el órgano jurisdiccional se niega a pronunciarse sobre algunos extremos.

Es un Derecho reconocido por casi todas las Constituciones modernas y por múltiples Convenciones de Derechos Humanos, que despliega sus efectos en tres momentos distintos: el "Acceso a la Justicia" que, otra vez en palabras de *González Pérez*, consiste en "evitar que se obstaculice el acceso a los órganos jurisdiccionales y que se excluya el conocimiento de las pretensiones en razón de su fundamento; el de *Proceso Debido*, que significa que una vez logrado el acceso se debe asegurar que se siga un proceso que haga posible tanto la defensa, como el que se obtenga una solución en un plazo razonable";⁹¹ y, por último, el de *Eficacia de la*

89 OVALLE FAVELA, José, *Garantías Constitucionales del Proceso*, 2ª edición, Oxford, México, 2002, p. 414.

90 GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, *El Derecho a la Tutela Jurisdiccional*, 3ª edición, Civitas, Madrid, 2001, pp. 21-22.

91 Don Gonzalo Armienta nos recuerda ese viejo aforismo de que "Sentencia que no se cumple equivale a justicia que no se imparte". ARMIENTA CALDERON, Gonzalo, *Teoría General del Proceso Principios, Instituciones y Categorías Procesales*, Porrúa, México, 2003, pp. 359-360.

Sentencia, que implica que una vez dictada la sentencia tengan plena efectividad sus pronunciamientos, a través de su ejecución.⁹²

Por otra parte, en el desarrollo de la función jurisdiccional, es necesario que los jueces emitamos nuestros fallos de la mejor manera posible, de forma que estos no sólo convengan, sino que haya un cumplimiento efectivo de la legislación, así como un respeto irrestricto a la seguridad jurídica. Por ello, la interpretación judicial debe realizarse adecuadamente y con la mejor y más actualizada metodología.

La técnica del Derecho ha distinguido tres etapas: formulación, interpretación y ejecución (o aplicación). En la primera fase, a cargo del Poder legislativo, se producen los textos normativos;⁹³ en la segunda, se explica, aclara, descubre, desentraña o atribuye el sentido de esos textos;⁹⁴ y, en la tercera, se aplica el contenido de las normas. Las tres se encuentran escalonadas, ya que la aplicación presupone que ya se interpretó, y la interpretación presupone que ya se formuló la norma. *No se puede aplicar sin interpretar.*

Esto anterior, hace conveniente que nos preguntemos: ¿qué es la interpretación? Desde un punto de vista etimológico, la palabra “Interpretación” se refiere a traducir o explicar algo. Además, al conjugar el verbo interpretar, se alude a una labor de mediación en la que el intérprete traduce o explica el significado que le atribuye a una cosa, a un evento o, en nuestro caso, a un texto normativo.⁹⁵

92 Cfr. GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, op. cit., pp. 56-59, cita en la p. 59. Para un análisis a fondo del tema de acceso a la jurisdicción, también véase a ALMAGRO NOSETE, José, El Libre Acceso como Derecho a la Jurisdicción, en Consideraciones de Derecho Procesal, Bosch, Barcelona, 1988, pp. 95-131.

93 Para un análisis muy completo del lenguaje técnico jurídico y sus diferencias con el legal, véase: CAPELLA, Juan Ramón, El Derecho como Lenguaje, un análisis lógico, Ariel, Barcelona, 1968, pp. 27-67 y 242-309.

94 Ya vimos que hasta el propio Federico Carlos Von Savigny postuló que siempre era necesaria una interpretación: VON SAVIGNY, Friedrich Karl, op. cit., pp. 145-155.

95 DE MIGUEL, Raimundo, Nuevo Diccionario Latino-Español Etimológico, 2ª. ed., Agustín Jubera, Madrid, 1868, p. 142 del Breve Diccionario Español-Latino que contiene esa obra. Cfr. GARCÍA FIGUEROA, Alfonso Jaime, La Motivación, Conceptos Fundamentales, en AÑÓN ROIG, María José, Teoría del Razonamiento y la Argumentación Jurídica, Universitat de Valencia, Valencia, 2004, p. 1; ZAGREBELSKY, Gustavo, El Derecho Dúctil, Ley, Derechos, Justicia, trad. Marina Gascón, 5ª edición, Editorial Trotta, Madrid, 2003, pp. 133-134; TAMAYO Y SALMORÁN, Rolando, Razonamiento y Argumentación Jurídica, El Paradigma de la Racionalidad y la Ciencia del Derecho, UNAM, México, 2003, p. 134. En esta explicación, Tamayo coincide parcialmente con Tarello, aunque probablemente la diferencia estriba en que, éste último, expone la etimología hacia el italiano: TARELLO, Giovanni, L'interpretazione della legge, Giuffrè, Milán, 1980, pp. 1-5; Frosini nos informa que el término intérpretes deriva de la combinación de “Inter.” (entre) con la palabra del sánscrito “Pret” (hablar), que después de transformarse se convirtió en “frase” y que por

En palabras de *Jerome Frank*, de *Emilio Betti* o de *Vernengo*, se *Evoca la idea de una mediación*, lo que podemos encontrar en la actividad del traductor (intérprete) que traduce de un idioma a otro, o en el músico, por ejemplo un violinista, que al interpretar la partitura se convierte en un mediador entre el compositor y el público.⁹⁶

Es decir, se trata de una labor de traducción, de explicación, del sentido de un texto normativo. Cada interpretación implica una reformulación, una traducción, de un texto normativo de forma que se comprenda su contenido normativo.⁹⁷

Me he permitido resumir las características de la labor interpretativa en: Instrumental, Previa y Necesaria:⁹⁸ Instrumental por la similitud ya mencionada que guarda la actividad que realiza el intérprete de una norma jurídica, con la actividad que realiza el músico que ejecuta una pieza musical o el actor que interpreta un papel en una obra de teatro. De la misma forma, un texto jurídico no tiene sentido, ni nos revela su verdadero significado, hasta que el intérprete lo descifra y determina su contenido normativo, que es el resultado de la interpretación. Obviamente, La interpretación de normas jurídicas va a resultar diferente a la musical, ya que los instrumentos que se utilizan son distintos, no interpretamos pianos ni violines, sino textos normativos.⁹⁹

consiguiente, los intérpretes eran originalmente quienes estaban capacitados para conciliar entre sí dos términos diversos. FROSINI, Vittorio, *Teoría de la Interpretación Jurídica*, Temis, Bogotá, 1991, pp. 78-79.

96 Este símil con los intérpretes musicales es muy antiguo y gran parte de los autores lo mencionan. Por ejemplo, Vernengo menciona a Frank como el primero que utiliza este símil: VERNENGO, Roberto F., *La interpretación literal de la Ley*, 2ª edición ampliada, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1994, cita 9, p. 16; Cfr. FRANK, Jerome, "Words And Music: Some Remark on Statute Interpretation", en *Columbia Law Review*, No. 47, Columbia University, 1947; FRANK, Jerome, "Palabras y Música (Algunas Observaciones sobre la Interpretación de las Leyes)", trad. Roberto R. Vernengo, en *El Actual Pensamiento Jurídico Norteamericano*, Losada, Buenos Aires, 1959; PÉREZ ROYO, Fernando, *Derecho Financiero y Tributario, Parte General*, 11ª edición, Civitas, Madrid, 2001, p. 87. Martín-Retortillo se lo atribuye a Betti. El propio Betti realiza un gran desglose de esta idea hablando de la presencia de un intermediario que es el "intérprete" de todo tipo de interpretación: BETTI, Emilio, *Interpretación de la Ley y de los Actos Jurídicos*, trad. José Luis de los Mozos, Editorial Revista de Derecho Privado-Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1975, p. 52; MARTÍN-RETORTILLO BÁQUER, Lorenzo, *La Interpretación de las Leyes Tributarias*, en *Estudios en Homenaje a Jordana de Pozas*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, p. 397

97 GUASTINI, Riccardo, *Estudios sobre la Interpretación Jurídica*, 5ª edición, trad. Marina Gascón y Miguel Carbonell, Porrúa-UNAM, México, 2003, p. 6.

98 Cfr. HALLIVIS PELAYO, Manuel Luciano, *Teoría General de la Interpretación*, 1ª edición, Porrúa, México, 2007, pp. 6-10.

99 VERNENGO, Roberto F., op. cit., p. 16; Cfr. FRANK, Jerome, op. cit., PÉREZ ROYO, Fernando, op. cit., p. 87; BETTI, Emilio, op. cit., p. 52; MARTÍN-RETORTILLO BÁQUER, Lorenzo, op. cit., p. 397.

De esta forma y en palabras de *Guastini*, la interpretación y la aplicación se ejercitan sobre objetos diferentes, ya que la interpretación tiene como objeto textos normativos, mientras que la aplicación tiene por objeto normas en sentido estricto, de ahí que la interpretación sea “Previa”.¹⁰⁰

Por último, tenemos que aludir a los dos sentidos ya sugeridos de la interpretación; por una parte, la actividad de atribuir significado a un enunciado y, por la otra, el producto o resultado de esa actividad; es decir, el significado que se le atribuyó a un texto normativo. En consecuencia, el término interpretación indica tanto la actividad interpretativa que realiza el intérprete, como el resultado o producto de ella, es decir, el significado del objeto interpretado, su contenido normativo.¹⁰¹

En este orden de ideas, el intérprete primero va a determinar el contenido del texto normativo (contenido normativo), como resultado del proceso de interpretación, y después va a aplicar ese contenido. Así, siempre habrá una labor interpretativa, como paso previo a la aplicación, independientemente de si el texto es sencillo o reviste alguna complejidad, como dijeron en su momento *Von Savigny* o *Emilio Betti* o como consideran los más modernos como *Zagrebelsky* o *Atienza*: siempre habrá interpretación, de ahí su característica de “necesaria”.¹⁰²

Así, podemos concluir resumiendo en una frase, que la interpretación es un medio (carácter instrumental), que precede (carácter previo), a la aplicación, y que todos los textos normativos, para poder ser aplicados, requieren de ser interpretados (carácter necesario).

Es de estas características que obtengo la definición de interpretación que pongo a su amable consideración: “Labor ineludible, sea espontánea o deliberada, que realiza el intérprete para, según el método que suscriba y la técnica que utilice, explicar, descubrir, decidir o atribuir el contenido, sentido o directiva de los textos normativos y, en su caso, determinar sus posibles consecuencias jurídicas, para, posteriormente, y justificando el resultado o producto de su labor interpretativa, poderlo exponer, traducir, revelar y, en su caso, aplicar.”¹⁰³

Ahora bien, su historia nos ilustra mucho de la metodología que debemos seguir. Como han sostenido muchos, entre otros, *Vigo*, *Recasens* y *Nino*; la interpretación de una labor casi mecánica, en la que se pretendía

100 GUASTINI, Riccardo, op. cit., p. 5.

101 Cfr. TARELLO, Giovanni, op. cit., pp. 5-11, 61-62; GUASTINI, Riccardo, , op. cit., pp. 1-3.

102 VON SAVIGNY, Friedrich Karl, Sistema del Derecho Romano Actual, tomo I, trads. Jacinto Mesía y Manuel Poley, F. Góngora y Compañía Editores, Madrid, 1878, pp. 145-149; BETTI, Emilio, op. cit., p. 49.

103 HALLIVIS PELAYO, Manuel Luciano, op. cit., p. 34.

que el juez fuera un ser inanimado, letrista a ultranza, se ha trascendido a intérpretes que, frente a las diversas alternativas de solución, aplican reglas y principios desde todo el ordenamiento jurídico.¹⁰⁴

Yo sostengo, que la historia de la interpretación ha sido cíclica: inicia con una interpretación estricta, sacramental, imbuida de misticismo, respetuosa y hasta temerosa del texto de la ley; que evoluciona hacia una interpretación creadora. Es decir, se ha trascendido de un mero explicar o aclarar el sentido del texto normativo, a un descubrir o desentrañar, y al final, a asignar o atribuir el contenido normativo a las disposiciones jurídicas.¹⁰⁵

Aunque nos podríamos remontar mucho más atrás, iniciaremos con la época temprana de Roma y su actitud reverencial a las *XII Tablas*, fruto de la labor de los “decenviros” para evolucionar a un *ius publici respondendi* en la época de *Adriano* y luego iniciar nuevamente el camino con la codificación de *Justiniano*, fruto también de la labor de los más insignes juristas de su época, y que fue seguida por la acción de los glosadores y posglosadores, en que se vuelve a pensar en la interpretación como una labor creadora. Como respuesta, *Napoleón*, con gran desconfianza hacia los juristas, decide codificar nuevamente también con el auxilio de los más insignes juristas de su época, exigiendo respeto absoluto al texto de la ley, iniciándose nuevamente el proceso hasta llegar a nuestra época en que se habla de que el intérprete atribuye contenido al texto normativo.¹⁰⁶

De esta forma, se inicia un período en que la palabra de la ley es todo. El modelo napoleónico “...se construyó como un sistema cerrado, estático y deductivo, dando lugar a la “dogmática” jurídica, y a la idea de aplicación silogística del derecho, ocupando la ley, la premisa mayor, el caso juzgado, la premisa menor y la sentencia, la conclusión de la inferencia.”¹⁰⁷

El fenómeno de la codificación, en sí misma, implicaba tanto una unificación de las normas, como una simplificación y sistematización del derecho francés, que tuvo una influencia decisiva sobre el método de interpretación, respecto del cual, la idea de quien lo impulsó era que no se tocara, tan es así que cuando conoció del primer comentario al Código Civil,

104 Cfr. RECASÉNS SICHES, Luis, Nueva filosofía de la interpretación del Derecho, 2ª edición copiosamente aumentada, Porrúa, México, 1973, pp. 188-259 y 288-289; Cfr. ZAGREBELSKY, Gustavo, El derecho dúctil, 5ª edición, trad. Marina Gascón, Trotta, Madrid, 2003, pp. 122-126; VIGO, Rodolfo Luis, De la Ley al Derecho, Porrúa, México, 2003, pp. 19-28; NINO, Carlos Santiago, Introducción al Análisis del Derecho, 2ª edición, 11ª reimpression, Editorial Astrea, Buenos Aires, 2001, pp. 247-249.

105 HALLIVIS PELAYO, Manuel Luciano, op. cit., p. 105.

106 Ídem, pp. 89-105.

107 DE LA CUEVA, Mario, Teoría de la Constitución, Porrúa, México, 1982, pp. 80-81.

Napoleón reaccionó con su ya mencionada y célebre, aunque orgullosa, frase: “*mi código está perdido*”.¹⁰⁸

Este interés fue seguido escrupulosamente por la escuela de la exégesis, con la que se inicia otra vez la evolución, que pasa por una serie de interesantes posiciones, como las ideas de algunas escuelas que se adelantaron a su época, como las de *Recaséns (logos de lo razonable)* y *Cossio (egología)*,¹⁰⁹ hasta llegar a nuestros días.¹¹⁰

En la época más reciente, la teoría se ha dividido esencialmente entre *formalistas* y *escépticos*. Los primeros, los *formalistas*, que piensan que interpretar es una actividad *cognoscitiva o cognitiva* que consiste en *descubrir* el significado objetivo de las disposiciones y/o la intención del legislador basándose, entre otras cosas en el postulado de la certeza del Derecho, y en que los sistemas jurídicos son completos y sin lagunas.¹¹¹

El otro extremo lo ocupan los escépticos, *realistas o antiformalistas*, quienes piensan que la interpretación es una actividad valorativa y decisional y las palabras pueden tener el significado que quiso incorporar su emisor o el que le atribuyan sus destinatarios y nadie asegura que haya coincidencia, y por ello la interpretación refleja la actitud valorativa de los intérpretes y que por lo tanto los enunciados interpretativos no son ni verdaderos ni falsos.¹¹²

Por último, en este apretado resumen, tenemos la *corriente mixta* que considera que la interpretación puede ser una actividad tanto de conocimiento, en la que se descubre el significado de un texto normativo; como de decisión discrecional, en la que se adscribe significado a un texto

108 GENY, Francisco, Método de Interpretación y fuentes en Derecho Privado Positivo, trad. Raimundo Salelles, 2ª edición, Reus, Madrid, 1925, pp. 21-22.

109 Desde hace más de treinta años, autores como Recaséns ya criticaban el que quienes aplican el derecho limiten su tarea a una mera labor de carácter lógico, en la que se realizan simples inferencias formales, cuando, por el contrario, se trata de una tarea creativa que, además, debe ser plenamente justificada frente a la sociedad. Adicionalmente, es un requisito de toda sociedad moderna el que toda autoridad (administrativa, judicial y aun legislativa) justifique plenamente sus decisiones. Cfr. RECASÉNS SICHES, Luis, Nueva filosofía de la interpretación del Derecho, 2ª edición copiosamente aumentada, Porrúa, México, 1973, pp. 188-259 y 288-289. Para una explicación del concepto silogismo, se sugiere HALLIVIS PELAYO, Manuel, op. cit., pp. 345-352.

110 Es precisamente el tema de si los intérpretes atribuyen o no significado a los textos normativos la gran discusión que se a presentado a lo largo de la historia de la interpretación. Cfr. *Ibidem*.

111 GUASTINI, Riccardo, Estudios sobre la Interpretación Jurídica, 5ª edición, trad. Marina Gascón y Miguel Carbonell, Porrúa-UNAM, México, 2003, pp. 15-16. Hemos utilizado una de las clasificaciones (formalistas y antiformalistas), pero existen otras respecto de las cuales vale la pena profundizar: Cfr. HALLIVIS PELAYO, Manuel, op. cit., pp. 67-80.

112 IGARTUA SALAVERRÍA, Juan, Teoría Analítica del Derecho (La interpretación de la Ley), IVAP, Oñate, 1994, pp. 42-43.

normativo, puesto que casi todas las normas jurídicas son de “*textura abierta*”, es decir de significado vago o indeterminado. Este sentido indeterminado implica que, respecto del significado de un texto normativo, se puede distinguir un “*núcleo esencial luminoso*” y una zona indefinida (“*zona de penumbra*”), lo que lleva a que *existan casos tanto fáciles*, en los que se descubre el derecho por el juzgador (de acuerdo con la teoría cognitiva); *como difíciles*, en los que el juez decide discrecionalmente (como sugiere la teoría escéptica).¹¹³

Es decir, sostienen que *en los casos claros se descubre el sentido*, mientras que *en los difíciles se adjudica un sentido*.¹¹⁴ Al final de cuentas, es siempre el intérprete quien decide si un caso se encuentra en la zona de penumbra o bien pertenece al “núcleo luminoso” de lenguaje.¹¹⁵

Son oportunas en este momento las palabras de *Luigi Ferrajoli*: “...la sujeción del juez a la ley ya no es, como en el viejo paradigma positivista, sujeción a la letra de la ley...sino sujeción a la Ley en cuanto válida, es decir, coherente con la Constitución...la validez ya no es un dogma asociado a la mera existencia formal de la ley, sino una cualidad...ligada a la coherencia de sus significados con la Constitución...(y) siempre remitida a la valoración del juez junto con la responsabilidad de elegir los ...significados... compatibles con las normas constitucionales...y con los derechos fundamentales...(lo) que impone al juez la crítica de las leyes inválidas a través de su reinterpretación en sentido constitucional y la denuncia de su constitucionalidad”.¹¹⁶

De esta forma, vemos cómo la evolución ha puesto de manifiesto que la intención del legislador ya no es el criterio decisivo para atribuir significado al texto normativo, sino que lo que se determina es cómo serían razonablemente interpretados los textos normativos por sus destinatarios y la relación que guarda un texto normativo con los demás que forman parte del sistema jurídico en el que se encuentra inserto. La decisión ya no viene determinada exclusivamente por una norma aplicada en forma aislada y mecánica al caso concreto, sino que textos que antes se aplicaban mediante un simple silogismo, ahora se aplican en un contexto, con base a principios y con un verdadero afán valorativo.¹¹⁷

113 GUASTINI, Riccardo, Estudios..., op. cit., pp. 16-18.

114 ATIENZA, Manuel, Cuestiones Judiciales, Biblioteca de Ética, Filosofía del Derecho y Política número 91, Fontamara, México, 2001, p. 83.

115 RENTERÍA, Adrián, Discrecionalidad Judicial y Responsabilidad, 2ª edición, Colección Doctrina Jurídica Contemporánea, Número 10, Fontamara, México, 2002, pp. 51-52.

116 FERRAJOLI, Luigi, Derechos y Garantías, La Ley del Más Débil, trads. Perfecto Andrés Ibáñez y Andrea Greppi, 3ª edición, Editorial Trotta, Madrid, 2002, p. 26.

Precisamente, las diversas corrientes de la interpretación se han movido en una banda en la que, en un extremo, se aduce que el intérprete “aclara” o “explica” el contenido normativo de los textos jurídicos, en el medio se “descubre” o “desentraña”, mientras que, en el otro, se asegura que “atribuye” ese contenido.¹¹⁸

En la primera corriente conceptual, autores como *Frosini*, *Ferrer*, *Enneccerus* y *Pallares*, consideran que la interpretación constituye exclusivamente una explicación o aclaración, del contenido normativo de una disposición,

La segunda, representada por personajes de la talla de *García Máynez*, *García Trinidad* y *Wróblewsky*, postula que la labor interpretativa consiste en una labor de descubrimiento del contenido normativo del texto, es decir en Desentrañar el sentido de una disposición, Consideran que el sentido, la prescripción normativa (prohibición, orden o permiso) que contiene una disposición, hay que averiguarlo, descubrirlo, desentrañarlo, en otras palabras, extraerlo de las entrañas, a averiguar.

Por último, la tercera corriente, con destacados integrantes como *Luhmann*, *Tarello*, *Guastini*, *Velluzzi* y *Zagrebelsky*, sostiene que hay que atribuir el sentido a una disposición, es decir, se va a dar la interpretación cuando el intérprete decida o atribuya significado (contenido normativo) a una disposición. Va a ser entonces el intérprete el que va a determinar, a asignar, sentido o contenido normativo a un texto.

De hecho, podemos resumir las tendencias actuales en tres corrientes generales: los formalistas o cognoscitivistas, que sostienen que el intérprete “descubre” el significado de un texto; los antiformalistas, escépticos o realistas, que en la tendencia totalmente contraria por el contrario, aducen que no descubre, sino que crea, decide; y, por último, a las teorías intermedias, que se inclinan porque en los casos claros sí se descubre un sentido, mientras que en los difíciles se “adjudica”, “decide”, un sentido.¹¹⁹

En cualquiera de estas tres corrientes, el intérprete termina realizando una labor de traducción, de reformulación, del texto de una disposición; su labor nos permite comprenderlo, revelarlo (o desvelarlo) y poderlo aplicar. Así, el intérprete debe optar, con base en la razón y el método elegido y con apoyo en la o las técnicas apropiadas, por una solución comprobada, respaldada, razonada, objetiva, jerarquizada, ponderada y valorada, la que

117 VIGO, Rodolfo Luis, op. cit., pp. 19-28; RECASÉNS SICHES, Luis, op. cit., pp. 188-259 y 288-289; y, NINO, Carlos Santiago, op. cit., pp. 247-249

118 HALLIVIS PELAYO, Manuel Luciano, op. cit., pp. 25-3

119 Cfr. GUASTINI, Riccardo, op. cit., p. 13. Una clasificación muy parecida es la de Atienza, aún cuando llama a la cognitiva como formalista.

deberá justificar esencialmente con el soporte de los argumentos adecuados.¹²⁰

Como todos sabemos, el Derecho nos provee de seguridad jurídica, haciendo que los textos normativos sean obedecidos. En caso de que no se obedezca un texto, que nos establece el “deber ser” para una situación determinada, el Gobierno, como representante del Estado, en uso de facultades que el mismo orden jurídico le ha otorgado, intervendrá para que, se resuelva esa tensión, esa ruptura entre el ser y el deber ser, que siempre deben de coincidir y, cuando no sucede esto, es cuando precisamente y con base en el ordenamiento legal, interviene la autoridad restableciendo el orden que debe existir, si es necesario, por la vía de la coacción.¹²¹

La certidumbre la genera precisamente el saber que la conducta que prevén las leyes necesariamente se deberá cumplir o la autoridad la hará obedecer. De esta manera, la nota esencial de lo jurídico va a encontrar eficacia precisamente en el poder coercitivo del derecho, en la posibilidad de que se imponga coactivamente el cumplimiento de la norma, aspecto del que deriva la seguridad: saber a qué atenerse y que ese comportamiento podrá exigirse, aún mediante coacción,¹²² ya que la seguridad jurídica “... sólo puede existir cuando los preceptos que integran un determinado sistema de derecho tienen tras de sí un poder capaz de imponerlos, incluso por la fuerza.”¹²³

Así, es la Ley misma la que otorga seguridad jurídica, ya que su conocimiento previo permite al ciudadano prever el comportamiento de la autoridad ante una situación determinada y, con base en ello, saber cómo comportarse y tomar sus decisiones.¹²⁴

120 Ídem, pp. 32-35.

121 Para un análisis claro y sencillo de la fuerza coercitiva del derecho, consultar VILLORO TORANZO, Miguel, *Introducción al Estudio del Derecho*, ed. Porrúa, México, 1966, pp. 449 y ss. Asimismo, y sin pretender hacer aparecer como sencillo algo que es tan importante, para el “deber ser” probablemente lo mejor sea consultar directamente a KELSEN, Hans, *La Teoría Pura del Derecho*, Trad. Jorge G. Tejerina, 2ª ed., Editora Nacional, pp. 44-66.

122 Ver el excelente estudio de la Dra. MAZZ, Addy, *El Principio de Seguridad Jurídica en la Creación y Aplicación del Tributo*, en *Revista Tributaria*, Tomo XX, número 117, noviembre-diciembre de 1993, Instituto Uruguayo de Estudios Tributarios, Uruguay, 1993, p.493-511, en el cual realiza una muy profunda reflexión respecto de la aplicación del principio que nos ocupa en el Derecho Tributario. Asimismo, es muy conveniente analizar el principio del artículo de MARGÁIN BARRAZA, Emilio, *La Constitución, El Principio de Seguridad Jurídica y la Materia Tributaria*, en *Revista Respuesta*, Año 1, número 04, Centro Universitario México, marzo de 1996, pp. 17-20.

123 GARCÍA MAYNEZ, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, t. I, Porrúa, México, 1940, p. 156

Con esto, la seguridad jurídica va a implicar para el individuo la certeza de que su situación no será modificada más que por procedimientos legales previamente establecidos y, como consecuencia, no va a estar sometido a arbitrariedades ya que va a saber en todo momento cuáles son sus derechos y cuáles son sus obligaciones y la parcialidad o el capricho de las autoridades no lo va a afectar.

Cabe aquí el reclamo de los neoconstitucionalistas, que insisten en que en una sociedad democrática el gobierno debe justificar sus acciones, aspecto que nosotros compartimos. Es evidente que las decisiones jurídicas, sobre todo de las de los jueces, se deben justificar, sin que de ninguna manera quepa evitar esto, ya que, en caso contrario, se regresaría a la época de arbitrariedad, de los gobiernos absolutistas, en que era aplicable la frase de *Juvenal* “*Hoc volo, sic jubeo, sit pro ratione voluntas*”, es decir “esto quiero, así lo ordeno y valga mi voluntad en lugar de argumento”¹²⁵

Como dice *Rodolfo Vigo*, el mero argumento de autoridad ya no satisface el ámbito de una cultura que quiere acotar al poder y que se nutre con el pluralismo,¹²⁶ Asimismo, se considera que como los destinatarios directos e indirectos de la interpretación son seres racionales, la forma adecuada de comunicarse con ellos es mediante razones, es decir argumentos, lo que nos genera el deber de justificar nuestras decisiones, mostrando, en el caso del Estado, la forma en que se están cumpliendo o preservando los valores que ese órgano debe proteger y servir.¹²⁷

Recordemos a *Aarnio*, para quien resultaba muy importante el nivel de certeza jurídica para valorar la legitimidad, ya que entre más alto sea el grado de certeza, mayor será la confianza de la población en el orden jurídico, por lo que debo recalcar que los juzgadores cargamos con la alta responsabilidad social que significa maximizar la certeza jurídica, para ello, “La simple referencia a los textos jurídicos o a otros materiales estrictamente autoritativos no es suficiente. La gente pide más, y plantea una cuestión adicional: ¿por qué? La única respuesta a aquella cuestión es

124 ATALIBA, Geraldo, Seguridad Jurídica, Capítulo VII de la obra República e Constituicao, ed. Revista dos Tribunais São Paulo, 1985. Traducción y notas de Antonio Beliver Sánchez. En la obra Grandes Temas del Derecho Tributario, obra-homenaje a los profesores Ernesto Flores Zavala, Sergio Francisco de la Garza y Alfonso Cortina Gutiérrez, coordinada por Antonio Jiménez González, Unidad Editorial de la Universidad de Guadalajara, México, 1995, p. 246.

125 JUVENAL, citado por BIELSA, Rafael, Metodología Jurídica, Castellvi, Santa Fe, Argentina, 1961, p. 99.

126 VIGO, Rodolfo Luis, op. cit., p. 36.

127 HALLIVIS PELAYO, Manuel Luciano, op. cit., pp. 367-376.

usar argumentos apropiados (razones). Por eso en todas las sociedades modernas se ha incrementado la importancia del razonamiento jurídico.”¹²⁸

Completa esta noción *Taruffo*, para quien la justificación judicial es:

“...1. Validante jurídicamente de la decisión; 2. Posibilitadora del control de la misma; 3. Legitimadora del juez; 4. Concretizadora del derecho para el caso; 5. Didáctica; 6. Enriquecedora de la ciencia jurídica; 7. Estabilizadora al descargar futuras argumentaciones; 8. Pacificadora; y 9. Moralizadora de la autoridad...”¹²⁹

Sólo si se justifica y a través de las razones que aduzca, el intérprete legitimará el resultado de su interpretación y estará, y se sentirá, legitimado frente a los destinatarios de su interpretación; y a través de la justificación, quien revisa la decisión podrá conocer las razones que el intérprete tuvo en cuenta y revisarlas.¹³⁰

Recordemos las palabras de *Carnelutti* quien decía que *una sentencia que decide bien pero razona mal debe ser descalificada*. De esta forma, todos los enunciados que se utilicen para la toma de decisiones deben ser justificados: “...los normativos, analizando su conformidad con los criterios de validez del ordenamiento; los empíricos, investigando su acuerdo con los métodos de las ciencias y las reglas procesales de la carga de la prueba. Pero también habrá que justificar el empleo de los criterios de interpretación y de las técnicas argumentativas. Sobre este último problema se han proyectado especialmente las denominadas teorías de la argumentación.”¹³¹

Atienza ya ha puesto énfasis en que la clave del razonamiento jurídico se encuentra en el establecimiento de las premisas. Ante la insuficiencia de la lógica para abarcar todos los aspectos de la argumentación jurídica el error

128 AARNIO, Aulis, La Tesis de la Única Respuesta Correcta y el Principio Regulativo del Razonamiento Jurídico, trad. Josep Aguiló Regla, en *Doxa*, Cuadernos de Filosofía del Derecho No. 8, Universidad de Alicante, Alicante, 1990, p. 26. El resaltado es nuestro. Es de comentar que, atento a la certeza jurídica, Aarnio considera que el juez debe basarse siempre “...en el Derecho y sólo en él” Asimismo, considera que el razonamiento jurídico no sólo debe estar de acuerdo con el Derecho, sino satisfacer criterios de certeza axiológica.

129 TARUFFO, Michele, Primera Lección: Teoría General de la Decisión, en *Cinco Lecciones Mexicanas: Memoria del Taller de Derecho Procesal*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-Escuela Judicial Electoral, México, 2004, pp. 3-4.

130 HALLIVIS PELAYO, Manuel, op. cit., pp. 368-377.

131 PECES-BARBA, Gregorio, et al, *Curso de Derechos Fundamentales*, BOE-Carlos III, Madrid, 1975, p. 246.

consiste en no haber distinguido, por un lado, entre explicar y justificar una decisión y, entre lo justificaci3n interna y justificaci3n externa.¹³²

As3, tenemos, como suger3a *Bobbio*, una ineludible necesidad de razonar y justificar los resultados a que arribemos, lo nos impone un alto en el camino para referirnos a la teor3a de la argumentaci3n.¹³³ En cualquier proceso de decisi3n, es necesario justificar las premisas que se utilizaron a trav3s de los argumentos id3neos. S3lo si se justifica con razones, el int3rprete legitimar3 su resultado, adem3s de que se estar3 legitimando 3l mismo frente a los destinatarios directos e indirectos, puesto que as3 les informar3 del camino que sigui3 y del porqu3 tom3 esa decisi3n.

De aqu3 la importancia de la motivaci3n de los actos administrativos y judiciales, a trav3s de la cual se expresan las razones, “los motivos”, que tuvo en cuenta el 3rgano decisorio para tomar la resoluci3n que haya tomado, informando a los destinatarios directos e indirectos del camino que sigui3 y del porqu3 tom3 esa decisi3n, expresando todos los argumentos fuertes que permitan justificar esencialmente, sostener, su resoluci3n, utilizando las palabras de *Marina Gasc3n*: no s3lo desarrollando un relato de los hechos sino que se debe utilizando la anal3tica “...consistente en exponer y valorar individual y ordenadamente todas las pruebas... M3s exactamente la motivaci3n consiste en dejar constancia de los actos de prueba producidos, de los criterios de valoraci3n utilizados y del resultado de esa valoraci3n.”¹³⁴

Wr3blewsky, considera que la justificaci3n se debe realizar tanto interna como externamente y se debe hacer en funci3n de argumentos, por medio de razones y es relativa a esas razones.¹³⁵ La justificaci3n interna consiste en una relaci3n deductiva entre premisas y conclusi3n,¹³⁶ es decir, implica aplicar silog3sticamente (en forma l3gico-deductiva) el texto legal, a partir

132 ATIENZA, Manuel, Las Razones del Derecho. Sobre la Justificaci3n de las Decisiones Judiciales, en Isonom3a, Revista de Teor3a y Filosof3a del Derecho, ITAM-Fontamara, M3xico, N3mero 1, octubre de 1994, pp. 58-59.

133 BOBBIO, Norberto, La Raz3n en el Derecho (Observaciones preliminares), en Doxa, Cuadernos de Filosof3a del Derecho No. 2, Universidad de Alicante, Alicante, 1985, p. 20.

134 De hecho Marina Gasc3n considera que la motivaci3n no s3lo debe desarrollarse con un relato de los hechos, una narraci3n, sino que esa t3cnica del relato debe ser sustituida por la anal3tica “...consistente en la exposici3n y valoraci3n individual y ordenada de todas las pruebas practicadas. M3s exactamente, la motivaci3n ha de consistir en dejar constancia de los actos de prueba producidos, de los criterios de valoraci3n utilizados y del resultado de esa valoraci3n”: GASC3N ABELL3N, Marina y GARC3A FIGUEROA, Alfonso Jaime, La prueba de los Hechos, en AÑON ROIG, Mar3a Jos3, Teor3a del Razonamiento y la Argumentaci3n Jur3dica, Universitat de Valencia, Valencia, 2004, p. 35.

135 WR3BLEWSKI, Jerzy, Constituci3n y Teor3a General de la Interpretaci3n Jur3dica, trad. Arantxa Azurza, Civitas, Madrid, 1985, pp. 57-68. Como ya dijimos, Vigo considera que Wr3blewsky fue el primero que utiliz3 esta distinci3n: VIGO, Rodolfo Luis, op. cit., p. 31.

de normas consignadas en forma expresa en la resolución y utiliza razonamientos válidos.

Consiste en que, una vez establecidas las premisas normativa (texto que contiene la regla de conducta) y fáctica (el caso concreto), mediante un procedimiento lógico se infiere deductivamente la conclusión mediante, como establece *Atienza*, el paso de las premisas a la conclusión. Esta justificación sólo es suficiente en los casos fáciles, es decir, cuando las premisas no suscitan “dudas razonables”.¹³⁷

En casos difíciles, se utiliza la justificación externa, que implica presentar argumentos adicionales, que ya no serán sólo deductivos, y consiste en mostrar el carácter fundamentado de las premisas “...Por supuesto, en los casos difíciles la tarea de argumentar a favor de una decisión se centra precisamente en la justificación externa. La justificación interna sigue siendo necesaria, pero no es ya suficiente y pasa, por así decirlo, a un segundo plano de importancia.”¹³⁸ Esto en virtud de que la justificación externa implica justificar desde un punto de vista valoral.

Atienza mismo propone un procedimiento que consiste en que, para resolver un caso difícil, es que primero hay que identificarlo y determinar porqué se trata un caso difícil;¹³⁹ después, si se trata de un problema de interpretación hay que determinar si surge porque el texto normativo no abarca el caso concreto (insuficiencia de información) o se puede interpretar de diversas maneras incompatibles entres sí (exceso de información); posteriormente, se construye la hipótesis de solución mediante la construcción de nuevas premisas (si es insuficiente información se diseña una premisa lo suficientemente amplia para abarcar el caso o si es exceso, se opta por una de las diversas interpretaciones posibles, descartando las demás); después, se justifican las hipótesis formuladas mediante argumentos a favor de la propuesta (si es insuficiencia se utiliza la

136 MENDONCA, Daniel, Aplicación del Derecho, en GARZÓN VALDÉS, Ernesto y LAPORTA, Francisco J., El Derecho y la Justicia, 2ª edición, Editorial Trotta, Madrid, 2000, p. 275.

137 ATIENZA, Manuel, Las Razones del Derecho. Sobre la Justificación de las Decisiones Judiciales, en Isonomía, Revista de Teoría y Filosofía del Derecho, ITAM-Fontamara, México, número 1, octubre de 1994, pp. 62-63.

138 Ídem, p. 61.

139 Atienza distingue cuatro tipos de problemas jurídicos: de relevancia, que son cuando existen dudas sobre la norma aplicable al caso; de interpretación, cuando la duda es respecto de cómo debe entenderse la norma aplicable al caso (cómo interpretar un artículo determinado); de prueba, cuando existen dudas sobre los hechos; y de clasificación, que se presentan cuando hay duda si un hecho cae “...bajo el campo de aplicación de un determinado concepto contenido en el supuesto de hecho de la norma; por ejemplo ¿puede clasificarse la alimentación forzada...como un caso de tortura...” ATIENZA, Manuel, Las Razones del Derecho. Sobre la Justificación..., Ídem, p. 62.

argumentación analógica (argumentos a simili, a contrario o a fortiori) o, si es exceso, se utiliza la *reductio ad absurdum*, mostrando porqué son inaceptables las interpretaciones descartadas; y, por último, yendo a través de la o las nuevas premisas obtenidas en este proceso, se va o se llega a la conclusión. “Esto es, hay que justificar internamente, deductivamente, la conclusión”¹⁴⁰

Así, y en una muy apretada síntesis, tenemos cuál es la metodología para interpretar tanto casos fáciles como difíciles. Sin embargo, como vimos, la interpretación y la aplicación son dos cuestiones totalmente diferentes. Además, la interpretación y la aplicación se ejercitan sobre objetos diferentes: la interpretación tiene como objeto, como ya se expresó, textos normativos, mientras que la aplicación tiene por objeto normas en sentido estricto (contenido de sentido de los textos normativos o lo que anteriormente denominamos contenido normativo, es decir, la regla de conducta que contiene una norma). De esta forma, la aplicación presupone o incluye, como una parte constitutiva, a la interpretación.¹⁴¹

Guastini insiste en que cualquier texto, en cualquier situación, requiere de interpretación. De hecho, considera que toda decisión por fácil que parezca, respecto a un texto normativo constituye una interpretación, aún cuando se trate de atribuirle un significado obvio o no controvertido y reitera que también un significado obvio “...es el resultado de una variable dependiente de la interpretación. Incluir o excluir un determinado supuesto de hecho del campo de la aplicación de una cierta norma, aunque la cuestión sea pacífica, presupone comúnmente una interpretación. Desde este punto de vista, se produce interpretación no ya en presencia de casos difíciles, sino en presencia de cualquier caso; la interpretación es el presupuesto necesario de la aplicación.”¹⁴²

De esta forma, para aplicar una disposición jurídica, no sólo tenemos que hacer un reconocimiento de validez (verificar si fue emitida conforme a los procedimientos de creación establecidos por la Constitución de que se trate), sino, además, entender que su producción, es un procedimiento que no termina simplemente con la promulgación e iniciación de la vigencia de un texto normativo, sino que tiene un momento siguiente que es el que le da vida: el interpretativo, que es el que permite que el Derecho no sólo sea vigente, sino, en terminología de Villoro, viviente, es decir, aquel que no

140 Idem, pp. 62-63.

141 GUASTINI, Riccardo, op. cit., p. 10.

142 GUASTINI, Riccardo, Ídem.

sólo se encuentra en vigor sino que se aplica, aquel que es observado socialmente.¹⁴³

El propio *Von Savigny*, siguiendo su definición de interpretación,¹⁴⁴ considera que, *cuando se aplica en la realidad, la ley debe aparecer como verdadera* y, para ello, la interpretación resulta indispensable y, contrario a lo que podríamos pensar con respecto al jefe de la escuela histórica, éste considera que la interpretación no está restringida a una ley oscura, sino que la oscuridad sólo "...tiene más importancia y mayores consecuencias."¹⁴⁵ Por ello, concluye en la necesidad de siempre interpretar previamente a la aplicación.¹⁴⁶

Esto nos lleva a hacer hincapié en la diferencia entre interpretación y aplicación, para lo cual es menester recordar que el termino interpretación puede utilizarse para indicar tanto la actividad interpretativa que realiza el intérprete, como el resultado de ella.¹⁴⁷ El producto o resultado que obtenemos de la actividad interpretativa es el significado del objeto interpretado, es decir, el contenido normativo que contiene el documento, disposición o precepto que se interpretó.¹⁴⁸

En otras palabras, es distinto el texto normativo (o disposición legal) que se interpreta, del resultado de la interpretación que se realizó a ese texto (contenido normativo o significado que se le adscribió). El resultado de la interpretación es el que nos va a permitir aplicar la norma, ya que es el que nos comunica el significado del texto (contenido normativo) y, por tanto, la norma o principio que tenemos que aplicar. Es concluyente que no puede haber aplicación de un texto normativo, sin que éste sea interpretado previamente por quien lo va a aplicar.¹⁴⁹ Y, la aplicación va a presuponer o incluir como parte constitutiva a la interpretación.

143 Cfr. VILLORO TORANZO, Miguel, Introducción al Estudio del Derecho, Porrúa, México, 1966, p. 9 y 119 y ss.

144 "Operación intelectual que tiene por objeto el reconocimiento de la ley en su verdad: VON SAVIGNY, Friedrich Karl, op. cit., p. 146.

145 Ídem, p. 146.

146 Ídem, pp. 145-148.

147 GUASTINI, Riccardo, op. cit., pp. 11-3. Cfr. TARELLO, Giovanni, L'interpretazione della legge, Dott. A. Giuffrè editore, Milán, 1980, 39-42.

148 VELLUZZI, Vito, Interpretación Sistemática. ¿Un Concepto Realmente Útil? Consideraciones acerca del sistema jurídico como factor de interpretación, trad. Amalia Amaya, en Doxa, Cuadernos de Filosofía del Derecho No. 21-I, Universidad de Alicante, Alicante, 1998, pp. 67-68.

149 Cfr. ORTIZ MAYAGOITIA, Guillermo I., La Interpretación de la Ley y las Contradicciones de Tesis, en Conferencias Magistrales, Poder Judicial, México, 2002, p. 182.

Aplicación viene del latín *applicatio, onis*, que significa “...el acto de llegar, poner, arrimar y aplicar una cosa a otra”,¹⁵⁰ y se refiere a la acción o efecto de aplicar o aplicarse.¹⁵¹ A su vez, *aplicar* viene del latín *applicare*, que quiere decir *arrimar* y se traduce como “...poner una cosa sobre de otra o en contacto con otra”. Su segunda acepción quiere decir “...emplear, administrar o poner en práctica un conocimiento, medida o principio, a fin de obtener un determinado efecto o rendimiento en una cosa o persona.”¹⁵² Es decir, se refiere a poner en práctica, emplear una medida, principio o contenido a fin de obtener un determinado efecto

En una muy bella y contundente frase, *Frosini* nos explica que la ley “...se escribe para que sea leída, se lee para entenderse, o sea, para interpretarse, y se interpreta para ser aplicada; así, la palabra se convierte en hecho, en el hecho jurídico.”¹⁵³ Es muy claro este proceso: leemos para entender (o sea, para interpretar) y, una vez entendido, interpretamos.

Como lo explica *Mario Álvarez*, el Derecho *se aplica* cuando entra en contacto con la realidad, a cuya regulación se halla destinado y entonces adquiere pleno sentido porque sirve a su objetivo, cumple con la razón de su existencia “...*Implica la realización de su función original, esto es, la de ser un instrumento de regulación especial de ciertos ámbitos de la conducta social, a efecto de facilitar (la) convivencia social.*”¹⁵⁴

La aplicación del Derecho , es un proceso complejo que, resumido en forma muy simplista, por regla general comprende diversas operaciones, las que, independientemente de la indagación y fijación de los hechos, consisten en encontrar qué disposición legal se puede aplicar a un caso concreto; determinar si está vigente y si es aplicable desde el punto de vista material, territorial, de grado y de cuantía; *interpretarla* de conformidad con el procedimiento ya explicado para encontrar su contenido normativo y, por último, aplicarla concretamente y derivar las consecuencias jurídicas. Es decir, con la aplicación se va a individualizar la norma (el contenido de sentido que obtuvimos mediante la interpretación) al caso concreto.

150 DE MIGUEL, Raimundo, Nuevo Diccionario Latino-Español Etimológico, 2ª edición, Editorial Roma, Madrid, 1868, p. 70

151 REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, Diccionario de la Lengua Española, tomos a/g h/z, vigésima primera edición, Madrid, 1992, p. 168.

152 Ibidem.

153 FROSINI, Vittorio, op. cit., pp. 63-64. Este autor nos recuerda la máxima: *ex iure oritur factum*: sólo cuando la ley se cumple adquiere consistencia, no siendo así mientras permanezca en el limbo del lenguaje. Las cursivas que aparecen en el texto principal son nuestras.

154 ÁLVAREZ LEDESMA, Mario I., Introducción al Derecho, McGraw-Hill, México, 1999, p. 250.

En esencia, constituye un conjunto de operaciones que incluyen la calificación de un presupuesto de hecho específico y la asignación de una consecuencia.¹⁵⁵ Es un procedimiento que nos permite determinar cuáles son los hechos concretos realizados para subsumirlos en una de las categorías jurídicas generales contempladas por la norma y poder aplicarles después la norma adecuada.¹⁵⁶

Es decir, el intérprete va a analizar y calificar los hechos, destacando sus aspectos relevantes en torno a la norma y con base en esa calificación va a aplicar el contenido normativo, con lo que individualiza la norma al caso concreto. Este procedimiento aplicativo para *Amatucci*, se concibe como “una fase ulterior” en la que se realiza una ósmosis entre el resultado de la interpretación (contenido normativo o “norma”) y los hechos. “En este sentido el análisis del hecho puede facilitar el conocimiento de la norma.”¹⁵⁷

La calificación es precisamente el procedimiento para determinar cuáles son los hechos concretos realizados para subsumirlos en una de las categorías jurídicas generales contempladas por el texto normativo y poder aplicarles después la norma adecuada. Según *Pérez Royo*, consiste en “...“Aquella operación mediante la cual se determina cómo encaja o cuál situación concreta de la vida real en los límites del presupuesto de hecho definido por la norma.” Este autor pone como ejemplo, que una vez que sabemos cuál es el tratamiento fiscal para los rendimientos del capital inmobiliario, precisamente de lo que se trata es de saber si tal o cual operación concreta tienen la condición de rendimiento del capital inmobiliario.¹⁵⁸

Así, no nos cabe duda de que se deben de tomar en cuenta a los hechos antes, durante y después, en un procedimiento que nosotros hemos denominado “de revolencia”. Al respecto, *Krause Murguiondo* en una idea interesante, pone todo esto en la mejor perspectiva de aplicación:

“La interpretación nos lleva en un proceso dialéctico de ida y vuelta a ubicar los hechos relevantes para su aplicación, pero también el análisis de los hechos relevantes y de las normas que pretenden regular su calificación, nos llevan de regreso a las normas tributarias

155 GUASTINI, Riccardo, op. cit., p. 10. Cfr. TORRÉ, Abelardo, Introducción al Derecho, 14ª edición, Lexis Nexis, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 2003, p. 412.

156 PEREZ ROYO, Fernando, Derecho Financiero y Tributario, Parte General, 11ª edición, Civitas, Madrid, 2001, p. 96.

157 AMATUCCI, Andrea, trad. Francisco Cañal, La Interpretación de la Ley Tributaria, Capítulo XV del Tratado de Derecho Tributario, Tomo Primero, Editorial Temis, Bogotá, 2001, pp. 579-580.

158 PEREZ ROYO, Fernando, op. cit., p. 96.

*aplicables para tratar de determinar y precisar con mayor claridad cuál es el alcance y significado de las mismas*¹⁵⁹.

Como mero ejemplo de lo anterior, tenemos la confusión que la redacción del artículo 5º del Código Fiscal de la Federación vigente ha suscitado y que la Suprema Corte de Justicia de la Nación en varias tesis y jurisprudencias con cuyos autores tengo el honor de compartir panel, ha dejado muy claro que la “aplicación estricta” a que se refiere dicho ordenamiento, implica que se puede interpretar utilizando cualquier método de interpretación jurídica, pero aplicando estrictamente su resultado.¹⁶⁰

Abundando, lo que se limita es la segunda etapa del procedimiento (la aplicación misma) ya que para obtener el resultado tenemos que haber realizado la primera etapa, es decir, la interpretación, cuyo resultado nos va a permitir explicar, descubrir, desentrañar, determinar o atribuir el contenido normativo (resultado de la interpretación), el cual nos va a revelar o traducir, entre otros aspectos, el alcance del texto normativo, lo que la regla significa o no significa, implica o no implica, y para esta primera etapa se puede utilizar cualquier método interpretativo.

Después, en la segunda etapa del procedimiento, en la de aplicación, lo que se hace es ver si las situaciones de hecho coinciden con lo previsto en esa regla de conducta cuyo sentido o contenido normativo ya fue atribuido; es decir, se realiza esa ósmosis de que habla *Amatucci* entre el resultado (el contenido normativo, la regla de conducta, obtenido en la etapa de interpretación) y el hecho.

En otras palabras, una vez desentrañado el contenido normativo del texto, ese contenido se va a aplicar estrictamente al hecho. Así, nos encontramos con dos etapas: la primera, de apreciación teórica o procedimiento interpretativo abstracto, cuyo objeto consiste en precisar el significado de la norma que se estudia a través del análisis gramatical, sistemático, histórico, teleológico, entre otros, y la segunda, el

159 Krause Murguiondo, *La Interpretación de la Ley y el derecho Tributario; La Ley*. Buenos Aires Argentina, 2000, p.21.

160 Esta forma de entender a la “aplicación estricta” coincide con la interpretación que del artículo 5º ha establecido el Poder Judicial de la Federación y que un poco más adelante analizaremos. Hay varios autores que se han inclinado por este criterio tanto extranjeros como el propio Eusebio González, como mexicanos, por ejemplo: GONZÁLEZ VARELA, Liliana, “La Interpretación de las Normas Tributarias” en Manual de Derecho Tributario, coordinador Miguel de Jesús Alvarado Esquivel, Porrúa, México, 2005, p. 109 y AGUIRRE SÁNCHEZ, Sergio Salvador, Una Aproximación a la Interpretación Estricta en el Derecho Tributario Mexicano, Revista Lex, No. 70, México, abril de 2001, pp. 32-33, y aún autores extranjeros como el propio Eusebio González.

procedimiento aplicativo concreto, que consiste en aplicar a un caso específico la hipótesis cuyo sentido se desentrañó, para lo cual el intérprete también deberá atender a los criterios interpretativos que se encuentren diseminados en el orden jurídico a efecto de que prevalezca la estructura orgánica del sistema normativo.

Entre otras decisiones del Poder Judicial en la dirección apuntada, citaremos los rubros de las más importantes:

“LEYES TRIBUTARIAS. SU INTERPRETACIÓN AL TENOR DE LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 5o. DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.”¹⁶¹;
“CONTRIBUCIONES. LAS DISPOSICIONES REFERENTES A SUS ELEMENTOS ESENCIALES, AUNQUE SON DE APLICACIÓN ESTRICTA, ADMITEN DIVERSOS MÉTODOS DE INTERPRETACIÓN PARA DESENTAÑAR SU SENTIDO.”¹⁶²

Como se podrá apreciar, en ambas, una de las cuales es jurisprudencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación establece con meridiana claridad la diferencia entre la etapa interpretativa y la aplicativo, resultando evidente que para la primera se puede utilizar cualquier método interpretativo que nos permita obtener el contenido normativo en un caso difícil, atendiendo a los fines de la norma y resulta también muy clara en que lo estricto estriba en “constreñir” al intérprete a aplicar ese contenido normativo sólo a las situaciones de hecho que coincidan con ella, para lo cual, al mencionar la frase: “una vez desentrañado su alcance” también resulta clara en cuanto a que primero hay que obtener el contenido normativo.

En el mismo sentido se pronunció la Corte en la tesis LXXII/2004, en la que no sólo apreciamos que se puede utilizar cualquier método de interpretación, sino que sugiere iniciar a través de la interpretación literal:

“INTERPRETACIÓN DE LA LEY. SI SU TEXTO ES OSCURO O INCOMPLETO Y NO BASTA EL EXAMEN GRAMATICAL, EL JUZGADOR PODRÁ UTILIZAR EL MÉTODO QUE CONFORME A SU CRITERIO SEA EL MÁS ADECUADO PARA RESOLVER EL CASO CONCRETO”,¹⁶³ Adicionalmente, aunque debemos reconocer que existen muchas más, tenemos dos tesis obtenidas en el mismo asunto, que, en su conjunto nos terminan de ilustrar en la materia:
“INTERPRETACIÓN DE LAS NORMAS FISCALES QUE ESTABLECEN LOS

161 Tesis: CXLII/99, contradicción de tesis 15/99, Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, Tomo X, Diciembre de 1999, página 206. Esta tesis no constituyó jurisprudencia, puesto que no trata el tema de la contradicción.

162 Tesis de Jurisprudencia: 2ª. /J. 133/2002, Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, tomo XVI, diciembre de 2002, página 238.

163 Tesis: la. LXXII/2004, Semanario Judicial de la Federación, XIX, Junio de 2004, p. 234.

*ELEMENTOS ESENCIALES DE LOS TRIBUTOS. SU ALCANCE EN RELACIÓN CON LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DE LEGALIDAD TRIBUTARIA Y SEGURIDAD JURÍDICA.*¹⁶⁴ Y *"INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 12 DEL CÓDIGO FISCAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA.*¹⁶⁵

En la primera de ellas, queda clara la posibilidad de acudir a los diversos métodos de interpretación y, la segunda, aclara en definitiva que la aplicación es el resultado de la actividad interpretativa, "...sin impedir que el Juez utilice los distintos métodos de interpretación jurídica al momento en que deba definir su alcance", es decir, aclara que la primera etapa (la interpretación) consiste en obtener el contenido normativo del texto utilizando cualquier método de interpretación.

Recalamos que precisamente se refiere a la etapa posterior ("etapa de aplicación") y ello implica que se puede interpretar aplicando cualquier método de interpretación jurídica, pero lo que se debe hacer es aplicar estrictamente el resultado que se obtenga (contenido normativo). Es decir,¹⁶⁶ lo que se limita es la etapa de aplicación (que debe hacerse en forma "estricta") y, para obtener el contenido normativo que vamos a aplicar, podremos realizar la etapa, la interpretación, (cuyo resultado nos va a revelar el alcance y sentido del texto normativo) podremos utilizar cualquier método interpretativo.

Ahora bien, hemos hablado, citando a *Von Savigny* de los métodos de interpretación, pero existe una confusión terminológica entre lo que es método, técnica y escuela de interpretación, que me gustaría abordar brevemente. En mi opinión, los métodos nos indican el camino, El "cómo" desarrollar la labor interpretativa; las técnicas, en cambio, nos muestran precisamente cuáles son los diversos recursos, o herramientas con los que se cuenta y cómo utilizarlos para "andar ese camino". De esta forma, cada escuela recomienda o utiliza un método, que a su vez aplica técnicas diversas, que nos permitirán lograr una interpretación exitosa.¹⁶⁷

164 Tesis de Jurisprudencia: 2a. /J. 26/2006, Contradicción 181/2005-SS, Semanario Judicial de la Federación XXIII, Marzo de 2006, página 270.

165 Tesis de jurisprudencia: 2a. /J. 27/2006, Contradicción de tesis 181/2005-SS, Semanario Judicial de la Federación, XXIII, Marzo de 2006, página 270.

166 Esta forma de entender a la "aplicación estricta" coincide con la interpretación que del artículo 5º ha establecido el Poder Judicial de la Federación y que un poco más adelante analizaremos. Hay varios autores que se han inclinado por este criterio tanto extranjeros como el propio Eusebio González, como mexicanos, por ejemplo: GONZÁLEZ VARELA, Liliana, op. cit., p. 109 y AGUIRRE SÁNCHEZ, Sergio Salvador, Una Aproximación a la Interpretación Estricta en el Derecho Tributario Mexicano, Revista Lex, No. 70, México, abril de 2001, pp. 32-33, y aún autores extranjeros como el propio Eusebio González.

167 HALLIVIS PELAYO, Manuel Luciano, Teoría General..., op. cit., pp. 58-65.

Nuestra postura es que se deben utilizar el o los métodos que sean necesarios y pertinentes en la combinación que resulte más idónea. De esta forma, para interpretar, se propone aplicar sucesivamente las diversas técnicas que acepta el modelo o método de interpretación que hayamos elegido y los procedimientos que corresponden a esa técnica, de conformidad con el camino que muestra el método. Asimismo, es conveniente resaltar que no todos los argumentos se pueden utilizar con los diversos tipos de interpretación.

Según *Guastini*, hay dos tipos de interpretación: Literal o declarativa y correctora en general. Los argumentos que se utilizan para la literal o declarativa son los del lenguaje común y del sentido técnico. Los que se utilizan para la correctora en general son el argumento a contrario y el Teleológico en sentido amplio. Este último tiene varios sub argumentos, el argumento *ad absurdum* o anagógico y el Natural. A su vez, para la interpretación restrictiva se utiliza el argumento de la disociación y para la extensiva los argumentos *a simili* o *a fortiori*.

Respecto propiamente de la interpretación constitucional, tenemos varios criterios interpretativos: el gramatical o literal, que pretende investigar el sentido de las palabras; el histórico, que aborda la norma jurídica en su historicidad, investigando los trabajos preliminares y la voluntad reguladora del legislador; la sistemática, que analiza la relación de la norma con las demás, para interpretarla de acuerdo con su ubicación en el ordenamiento; el lógico, que se traduce en la transmisión del contenido conceptual de las palabras; el comparativo, que considera preceptos paralelos de ordenamientos jurídicos extranjeros o de convenciones internacionales; el teleológico, que cuestiona el objetivo y la *ratio legis*; es un método pluridimensional, que intenta descubrir los principios de valor y la finalidad determinante del precepto.¹⁶⁸

Además, tenemos a la interpretación conforme, que según el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consiste en que, cuando una disposición legal admita más de una interpretación, debe privilegiarse la que sea conforme a la Constitución. Al respecto, el artículo 133 de la Constitución establece que los jueces preferirán la aplicación de la norma constitucional frente a cualquier otra en caso de incompatibilidad. Si por su alcance, su fuente o su método, se llega a una interpretación que transgreda alguna norma constitucional, deberá recurrirse a la interpretación que en cada caso quede como alternativa, siempre que la

168 En este tema se podrían citar muchísimos autores, todos ellos coincidiendo en esta clasificación-resumen. Por ejemplo, Atienza, Tamayo y Salmorán, Narváez, Nino, Lifante, Dehesa, Cisneros, etc.

elegida se someta a lo previsto en la Constitución.¹⁶⁹ Son claras las Tesis P. IV/2008,¹⁷⁰ y la LVII/2006, que establece que la interpretación debe basarse esencialmente en lo dispuesto en la Constitución y no en las disposiciones generales emanadas de ella.¹⁷¹

Por otra parte, ante el tema de “control difuso de la constitucionalidad”, debemos apuntar que los jueces administrativos no pueden pronunciarse respecto de la constitucionalidad de leyes o reglamentos, al no autorizarlo el artículo 133 Constitucional.¹⁷² Sin embargo, en términos del artículo 192 de la Ley de Amparo se encuentran obligados a aplicar la jurisprudencia del Poder Judicial Federal en la cual haya sido declarado inconstitucional algún artículo. Es decir, pueden abordar la constitucionalidad a través de la aplicación de una jurisprudencia del poder judicial.¹⁷³

Debemos aclarar que los constitucionalistas modernos prefieren utilizar la expresión “Estado Constitucional de Derecho”, considerando que es hacia donde ha o debe evolucionar el Estado de Derecho del siglo XIX, al que denominan “legislativo”.¹⁷⁴

La vida moderna y la globalización han hecho que las cosas cambien. Todo ahora sucede con mayor rapidez y se conoce en todo el orbe prácticamente en el mismo momento en que ocurre. La tecnología avanza con mayor velocidad y las transacciones cada día son mayores. Esto hace que las relaciones sociales y comerciales sean más complicadas, y que los textos normativos, en un intento de ordenar la vida humana en sociedad, sean también cada vez más y de mayor complejidad. Los Poderes

169 Véase además la Jurisprudencia P./J. 38/2002, Semanario Judicial de la Federación XVI, agosto de 2002, p. 5.

170 Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXVII, febrero de 2008, p. 1343.

171 Tesis P. LVII/2006, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXIV, agosto de 2006, p. 13.

172 Jurisprudencia P./J. 74/99. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta X, Agosto de 1999, p. 5.

173 Jurisprudencia P./J. 38/2002, Semanario Judicial de la Federación XVI, agosto de 2002, p. 5.

174 Esta diferencia nos la aclara el propio Zagrebelsky, para quien el cambio precisamente estriba en que “La Ley, por primera vez en la época moderna, viene sometida a una relación de adecuación, y por tanto de subordinación, a un estrato más alto de derecho establecido por la Constitución. De por sí, esta innovación podría presentarse, y de hecho se ha presentado, como una simple continuación de los principios del Estado de Derecho que lleva hasta sus últimas consecuencias el programa de la completa sujeción al derecho de todas las funciones ordinarias del Estado, incluida la legislativa (a excepción, por tanto, sólo de la función constituyente). Con ello, podría decirse, se realiza de la forma más completa posible el principio del gobierno de las leyes, en lugar del gobierno de los hombres, principio frecuentemente considerado como una de las bases ideológicas que fundamentan el Estado de derecho.”: ZAGREBELSKY, Gustavo, op. cit., p. 34.

Legislativos de todos los países del mundo han tratado de reaccionar con eficacia a este reto.

Sin embargo, *García de Enterría*, junto con varios autores, apunta el problema de la abundante producción legislativa. Como él nos explica, cada vez la vida moderna es más rápida y el avance tecnológico es vertiginoso, pero también es vertiginoso el surgimiento de las leyes, porque el legislador quiere prever todos los problemas que se están generando, lo que hace que produzca leyes en forma muy rápida, fenómeno al que llama de “leyes desbocadas” que, en su opinión, genera múltiples problemas, entre otros de seguridad jurídica.¹⁷⁵ Precisamente la constante variabilidad de los textos normativos pone en cuestión los principios mismos de “...su función de asegurar la certeza del Derecho y la predictibilidad razonable de las acciones de los ciudadanos. El antiguo lugar preeminente de la Ley ha sido hoy ocupado por la Constitución, expresión del pacto social básico y por ello tendencialmente estable.”¹⁷⁶

Tarello considera que el control por parte de la sociedad de la decisión para atribuir significado a un documento jurídico se manifiesta sólo en aquella sociedad en que existe una división de funciones entre quien legisla y quien juzga.¹⁷⁷ Al legislador se le exige autoridad y ostenta una legitimidad de origen, mientras que el juez debe responder de la forma en que ejerce su actividad y tiene una legitimidad de ejercicio basada en su actuación racional y en la aceptabilidad de sus decisiones.¹⁷⁸ Por ello, *García de Enterría* considera muy significativo el papel que se reserva al juez como agente último de la efectividad del sistema.¹⁷⁹

Zagrebel'sky, por su parte, reconoce “...la excepcional importancia de la función jurisdiccional... La transformación del Estado de Derecho legislativo ... parece haber comportado (un) cambio de mano...”¹⁸⁰ Continúa precisando que, por su parte, los jueces son “... los garantes de la necesaria y dúctil coexistencia entre ley, derechos y justicia. Es más, podríamos afirmar como conclusión que...el derecho

175 Cfr. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *Justicia y Seguridad Jurídica en un mundo de Leyes Desbocadas*, reimpresión, Civitas, Madrid, 2000, pp. 47-52.

176 GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *Justicia y Seguridad Jurídica en un Mundo de Leyes Desbocadas*, reimpresión 2000, Civitas, 2000, contraportada.

177 TARELLO, Giovanni, *L'interpretazione della legge*, op. cit., pp. 67-75.

178 PRIETO SANCHÍS, Luis, *Constitucionalismo y Positivismo*, op. cit., p. 45.

179 GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y MENÉNDEZ, Aurelio, *El Derecho, la Ley y el Juez. Dos Estudios*, reimpresión 2000, Civitas, Madrid, 2000, Contraportada.

180 ZAGREBELSKY, Gustavo, op. cit., p. 150.

no es un objeto de propiedad de uno, sino debe ser objeto del cuidado de todos.”¹⁸¹

Estas palabras del gran maestro nos concientizan del delicado papel de todo intérprete, en especial de aquellos que realizamos la labor jurisdiccional y de la necesidad de cada vez prepararnos más para realizar mejor la labor interpretativa.

Muchas gracias

181 Ídem, p. 153.

MESA 12

LA FACULTAD DE INVESTIGACIÓN DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

(Versión estenográfica)

MINISTRA MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS

Ministra de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Muy buenas tardes tengan todos ustedes. Es para mí motivo de gran satisfacción venir a platicar sobre la interpretación constitucional y sus perspectivas. Sobre todo, agradecer de manera muy especial al licenciado César Becker Cuéllar por esta invitación y, por compartir este presidium con tan distinguidas personalidades del mundo jurídico y académico, sobre todo jurisdiccional.

Y desde luego, contar con un auditorio tan selecto para platicar sobre un tema, que creo en la actualidad cobra gran importancia desde el punto de vista jurisdiccional; sobre todo, que somos los encargados y los intérpretes de la Constitución.

Yo quisiera mencionar que este diplomado también ha recibido el nombre del *Seminario de Interpretación Constitucional y sus Perspectivas*. Yo quisiera platicar con ustedes, muy brevemente, acerca de las perspectivas de la interpretación constitucional, a la luz no un caso concreto, sino de un procedimiento concreto que la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene en su competencia, en relación con la facultad de investigación que se establece en el artículo 97 de la Constitución.

Por qué quiero hablar de este caso, que es en realidad un procedimiento que en siete ocasiones la Suprema Corte ha ejercido esta facultad a lo largo de su historia desde 1917 hasta la fecha. Entonces, ¿por qué tomo este caso emblemático o este procedimiento para efectos de las perspectivas de la interpretación constitucional?

Primero, porque es un procedimiento del que solamente tenemos en la actualidad, antes teníamos dos párrafos, ahora tenemos un solo párrafo en el artículo 97 de la Constitución. Entonces, ¿qué quiere decir? Que todo el desarrollo de este procedimiento se lleva a cabo exclusivamente con pura interpretación por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

¿Por qué traigo a colación este caso para efecto de las perspectivas? Lo traigo a colación, porque creo que es muy importante sobre todo en un Seminario en el que se ha estado analizado cuáles son las tendencias de lo que a través del análisis de diferentes puntos doctrinarios se conoce como

el neoconstitucionalismo, representado por muchos de los autores españoles, y no solamente los españoles, sino todos los europeos representan esta corriente que viene a dar un cambio, un giro como de 180 grados de lo que de alguna manera nosotros tradicionalmente habíamos entendido como lo que era la interpretación de la ley.

Es importante mencionar que es cierto que nosotros venimos formándonos en un sistema tradicionalista en el que de alguna manera se había establecido rigurosos métodos de interpretación a los que ya se han referido los señores Ministro y Magistrado, que me antecedieron en el uso de la palabra.

Métodos a los que evidentemente ustedes conocen mucho mejor que yo y a los que no me voy a referir para cansarlos, pero a final de cuentas lo que importa es que estos métodos todavía tienen o no aplicación. Para algunos de los autores neoconstitucionalistas estos pertenecen prácticamente al periodo decimonónico y entienden que el hecho de aplicarlos quiere decir que el juzgador se está quedando rezagado en la interpretación de la norma.

Incluso, esta separación que existe entre ley, derecho y justicia, y entre principios y reglas, viene a marcar una diferencia muy importante entre los métodos de interpretación tradicionales y el método de interpretación constitucional que representan ahora los autores neoconstitucionalistas.

Se ha establecido una diferencia conceptual esto, sobre todo tomando en consideración que hay una diferencia entre la ley y la realidad. Que en un momento dado lo que tenemos que tomar en consideración es que debemos juntar las perspectivas de la ley a la realidad, es decir, al caso concreto, para que en el momento en que las conjuntamos de tal manera podamos entender que estamos realmente aplicando justicia. Esto desde el punto de vista doctrinario, déjenme decirles, suena precioso y muy fácil, pero en el momento en que lo vamos a aplicar en un caso concreto, ahorita vamos a ver qué tan fácil resulta.

Por otro lado, también es muy importante determinar que en el caso concreto, si bien es cierto que estamos hablando específicamente de la concreción y que la ley está determinando la abstracción y en el momento en que juntamos las dos cosas debemos, según los neoconstitucionalistas, encontrar el valor justicia no siempre esto es factible, ¿por qué razón? Porque yo creo que depende, sobre todo en el análisis de la constitucionalidad, del tipo de Constitución que tengamos.

Creo que de ahí debemos partir cuando analizamos un método interpretativo. Primero, qué es lo que nos pide nuestra Constitución, qué es

lo que nos da nuestra Constitución y cuál es la perspectiva de interpretación que al juzgador le otorga la Constitución.

No es lo mismo que hablemos de una interpretación que se pueda dar dentro de un procedimiento jurisdiccional en una Constitución flexible que en una Constitución rígida. No podemos hablar del mismo tipo de interpretación que se da en un sistema anglosajón en el que el derecho consuetudinario tiene como base el precedente a un régimen que tiene como base la Constitución y la ley.

Tenemos que entender que cuando hablamos de este tipo de doctrinas, más que nada debemos tener presente cuál es el sistema jurídico al que pertenecemos y sobre todo qué es lo que nuestra Constitución nos permite y lo que nuestra Constitución nos da.

Tomando en consideración este marco de lo que en un momento dado podríamos entender como una interpretación global en diferentes sistemas, les decía que iba a tomar un procedimiento emblemático para la Suprema Corte de Justicia de la Nación como es la facultad de investigación que se establece en el artículo 97 de la Constitución.

Como ustedes saben, éste es un procedimiento que en realidad se ha ocupado, como les decía, muy pocas veces. Afortunadamente hace poco tiempo hubo una reforma constitucional y se eliminó la posibilidad de investigar en su relación con la violación al voto público y se entendió perfectamente que esta facultad fuera eliminada, ¿por qué razón? Porque para efectos de materia electoral tenemos ahora al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que es un tribunal que tiene todas las atribuciones para llevar a cabo este tipo de investigaciones, digo, no en la forma en que se estaba estableciendo en el párrafo segundo del 97, pero es el tribunal especializado para en todo caso llevar a cabo las investigaciones y los procedimientos relativos a las cuestiones de naturaleza electoral.

¿Qué es lo que nos quedó del artículo 97?. Nos dice el artículo 97 constitucional: la Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá nombrar alguno o algunos de sus Ministros o algún Juez de Distrito o Magistrado de Circuito o designar a uno o varios comisionados especiales cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiera el Ejecutivo Federal o alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión o el Gobernador de algún Estado, únicamente —y subrayo esta palabra— para que averigüe algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual, también podrá solicitar al Consejo de la Judicatura Federal que averigüe la conducta de algún Juez o Magistrado federal.

Esto es todo lo que tenemos desde el punto de vista legislativo en cuanto a la facultad de investigación. Sin embargo, si ustedes se han

percatado, las ocasiones en que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha ejercido esta facultad de investigación ha levantando unas perspectivas enormes en la población. Unas perspectivas en las que se supone que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el momento en que lleve a cabo esta investigación casi, casi se va a colgar en el palo mayor del Zócalo a la persona que se considere que violó garantías de manera grave.

Si ustedes vuelven a escuchar el texto de la Constitución lo único que está diciendo es: la Corte tiene facultades para investigar si alguna autoridad cometió violación grave de garantías. Primero que nada, lo que tuvo que hacer la Suprema Corte de Justicia de la Nación y aquí sí hablamos de una interpretación total del artículo, para poder llevar a cabo esta investigación, ¿qué tipo de procedimiento es? ¿Es un procedimiento jurisdiccional? No lo es. ¿Por qué razón? Porque simple y sencillamente le están dando una facultad investigativa.

Punto número dos. ¿Esta facultad investigativa qué consecuencias tiene? Primero que nada llevar a cabo un procedimiento en el que la Corte va a investigar si se dieron primero que nada, hechos y si esos hechos constituyeron o no una violación grave de garantías.

Entonces, tenemos un procedimiento, tenemos una ley reglamentaria, tenemos un reglamento que nos diga cómo vamos a llevar a cabo este procedimiento. No tenemos absolutamente nada, exclusivamente el párrafo que les he leído.

¿Qué hizo la Suprema Corte de Justicia de la Nación ahora que se puso de moda esta facultad, porque recientemente nos han promovido la investigación de varios casos? La Suprema Corte de Justicia de la Nación lo que tuvo que hacer es un acuerdo general. Un acuerdo general para establecer un procedimiento que estandarizara el trámite de esta facultad, ¿por qué? Porque no tenemos, desde el punto de vista Legislativo, absolutamente nada.

Por otro lado, en el momento en que se lleva a cabo la tramitación de este procedimiento, desde luego escuchando a todas las partes involucradas, recibiendo todas las pruebas que en un momento dado se puedan allegar, y una vez que se ha concluido para estar en estado de resolución, que no de sentencia, porque dijimos que no era un procedimiento de carácter jurisdiccional.

Entonces, estas personas que en un momento dado fueron las que investigaron esta situación, entregan la investigación a la Corte, la Corte lo va a turnar a un Ministro ponente, ese Ministro ponente va a analizar la investigación, todo el procedimiento llevado a cabo y va a emitir la

resolución correspondiente para determinar y si hubo o no violación grave de garantías.

Esta determinación que se dicta por la Suprema Corte de Justicia de la Nación no es una sentencia. ¿Por qué no es una sentencia? Porque no se da dentro de un procedimiento de carácter jurisdiccional. Es una opinión, es una resolución, si ustedes le quieren llamar, pero no es una sentencia. Al no ser una sentencia, déjenme decirles que no tiene un carácter vinculante. Es meramente una opinión.

Entonces, cuando un procedimiento de esta naturaleza se le otorga a un tribunal constitucional en el que no se le da una herramienta legislativa para que en un momento dado lleve a cabo esta investigación y resuelva y además diga cuáles son las consecuencias de esa resolución y la obligatoriedad en todo caso de ella, déjenme decirles se deja al Tribunal Constitucional en total y absoluto estado de indefensión. ¿Por qué razón? Porque se le da esta facultad una perspectiva de algo que no tiene, que el Constituyente jamás nos entregó.

¿Qué es lo que sucede? Esperamos una sentencia que condene a una persona, a otra. Normalmente son altos funcionarios los que en un momento dado están involucrados en este tipo de problemas. En el momento en que se da una opinión, se analiza.

La opinión pública está totalmente en contra de lo que dice la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ¿por qué razón? Porque ya antes los medios de comunicación emitieron su veredicto y todo mundo está consciente de que la persona, el señor, la señora, es culpable de tal o cual situación.

Entonces, ya lo que la Suprema Corte diga o deje de decir en el momento en que dicta la opinión correspondiente, pues esto si no coincide con la opinión pública en general, definitivamente lo único que sucede es que nuestra institución se va deteriorando.

Esto a nosotros nos parece una situación muy triste. ¿Muy triste por qué razón? Porque a final de cuentas, les digo, es un procedimiento en el que en realidad no se le ha dado a la Suprema Corte de Justicia de la Nación las herramientas necesarias.

Y ahora mi pregunta es, incluso algunas personas nos han llegado a mencionar: no es que el hecho de que el legislador no diga nada quiere decir que la Corte tiene la facultad de hacer lo que quiera, ¿por qué? Porque a final de cuentas la Constitución dice lo que la Corte quiere que diga. Yo así con la pena difiero de ese tipo de opiniones.

La Constitución no puede decir lo que la Corte quiere que diga. La Constitución dice lo que en un momento dado el Constituyente Permanente determinó. Eso la Corte no lo puede cambiar. Es cierto que existe la

disyuntiva, como bien se decía, entre principios y reglas; y es cierto que nuestra Constitución establece en ciertos momentos principios y en otros momentos establece reglas.

Cuando establece principios, la Corte tiene la posibilidad de interpretar esos principios y en todo caso llegar a aplicarlos desde el punto de vista de lo que el Constituyente estableció, siempre y cuando no vayan en contra de lo establecido por la propia Constitución.

Cuando hablamos de reglas, también la Constitución las establece. Algunos de los neoconstitucionalistas establecen la diferenciación entre reglas y principios, como diciendo: los principios son exclusivos de la Constitución y las reglas son de la legislación común, y el hecho de que en un momento dado el que el juzgador pretenda aplicar las reglas tal como se establece quiere decir que está realizando una interpretación decimonónica y por tanto, retrograda. No está avanzando en lo que se desea respecto de la interpretación constitucional.

Creo que la Constitución establece las dos cosas: establece, por una parte, principios y eso nos da más margen de interpretación; pero también establece reglas, y en cuanto establece reglas debemos respetarlas en la justa dimensión en que el Constituyente las está determinando.

Pongo como ejemplo esta facultad, porque les digo, en todo lo que se refiere a su tramitación, a la forma en que ésta se tiene que llegar a establecer una resolución para emitir la opinión de si existe o no violación grave de garantías, bueno, pues aquí tenemos los principios generales del derecho donde a través de un procedimiento en el que nadie queda inaudito y en el que se puedan ofrecer todas las pruebas que en un momento dado se necesiten, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado esa posibilidad.

El hecho de que la resolución no resulte vinculante, el hecho de que la resolución no resulte condenatoria, porque se restringe a una simple opinión, eso sí no puede ir más allá de lo establecido por el propio Constituyente, porque nunca se determinó, como sí se hizo en otro tipo de procedimientos de regularidad constitucional como son el juicio de amparo, como es la acción de inconstitucionalidad o como es la propia controversia constitucional donde sí tenemos, primero que nada, una ley reglamentaria donde tenemos todo el procedimiento a seguir, las reglas para este procedimiento, cómo se dicta la resolución, la sentencia, porque aquí sí lo es, se trata de un procedimiento jurisdiccional y a final de cuentas tenemos cómo se dicta la sentencia, cuáles son sus efectos y cuáles son las consecuencias del incumplimiento de estas sentencias.

Entonces, si el legislador, si el Constituyente Permanente, en el procedimiento de investigación del artículo 97 de la Constitución nunca estableció que se tratara de un procedimiento de esta naturaleza, yo no puedo entender que la Suprema Corte de Justicia de la Nación diga: como la Constitución dice lo que yo, ahora digo que este procedimiento que nunca fue un procedimiento jurisdiccional, tiene ese carácter, le doy carácter vinculante y además condenatorio. Eso sería que el máximo intérprete de la Constitución, el guardián de la Constitución sería el primero que la estaría violando y yo creo que la primera regla que tiene que tener el tribunal constitucional es el respeto irrestricto a la propia Constitución. Por una parte eso.

Por otra, también quisiera mencionar una situación muy importante en cuanto a la perspectiva de esta interpretación. ¿Qué es lo que queremos nosotros para la Constitución? Hay quienes nos dicen: queremos justicia. Y la justicia no necesariamente se llega a través del derecho porque suceden cosas como ésta, que a la hora de la hora no se dio dentro del procedimiento relativo, la facultad adecuada para poder hacer justicia.

La pregunta es, ¿entonces habrá que reformar la Constitución para que en un momento dado se dé la herramienta necesaria o habrá que suprimirla, o habrá que dársela a la institución que en un momento dado pueda emitir sin mayor problema una simple opinión?

Un tribunal constitucional que se queda con una facultad en la que nada más opina lo demerita, y lo demerita de una manera impresionante. Es una institución que resuelve al año, y me refiero no solamente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sino a todo lo que implica el Poder Judicial, casi un millón de sentencias al año.

Por siete sentencias de 1917 a la fecha se nos descalifica impunemente. Creo que no se vale, sobre todo en una institución a la que se dedica todos los días al análisis de lo que son todos los procedimientos de regularidad constitucional y que por uno sólo que no se encuentra debidamente reglamentado, en el que no se le da a la Suprema Corte de Justicia de la Nación las facultades necesarias se descalifique de la manera en que se hace. Eso es atentar contra una institución que en un momento dado no cuenta con las herramientas necesarias para poder hacerlo, ¿por qué? porque la Constitución no nos las da.

Aquí lo importante es, decíamos, de la perspectiva que es lo que queremos. ¿Queremos herramientas para esto? Bueno, pues entonces reformemos la Constitución; reformemos la Constitución y démosle las herramientas a la Corte; o reformemos la Constitución y no solamente le quitemos, como en el párrafo del voto público esa facultad, sino quitémosla

completamente y démosla, ¿a quién? a una institución en la que la opinión no resulte una vulneración realmente a la forma en que en un momento dado tiene que llevar a cabo su función. Entonces, yo creo que eso es algo que tiene que pensarse.

Una situación importante es, decíamos, de la perspectiva de la interpretación constitucional. Hoy por hoy, el artículo 1o. de la Constitución lo que nos dice fundamentalmente, que es esta Constitución la que nos otorga las garantías individuales y que solamente es la Constitución la que las restringe y las limita.

¿Qué quiere esto decir? que estamos frente a una Constitución realmente positivista. Algunos de los autores neoconstitucionalistas establecen que el positivismo es casi, casi como el derecho decimonónico, como un atraso. Yo creo que no; al final de cuentas es lo que la Constitución de este país, en este momento, nos está ofreciendo y nos está pidiendo a quienes en un momento dado realizamos la interpretación constitucional.

Si nosotros vamos al artículo 1o. de la Constitución de 1857, veremos que es una Constitución totalmente distinta a la que ahora tenemos, porque nos decía: el pueblo mexicano reconoce que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales.

Fíjense; reconoce que los derechos del hombre, no está hablando aquí de garantías individuales, está refiriéndose a los derechos del hombre, son la base y el objeto de las instituciones sociales; en consecuencia, declara que todas las leyes y todas las autoridades del país deben respetar y sostener las garantías que otorga la presente Constitución.

Fíjense; estamos en una Constitución, la de 1857, más de corte iusnaturalista que la que tenemos ahora, que es de corte iuspositivista. Sin embargo, si nosotros revisamos los debates que se dieron por el Constituyente, tanto del 1857 como el de la Constitución del 1917, veremos que cuando se discute precisamente el artículo 1o. de la Constitución, el debate se da en el sentido de determinar cuál es el corte que queremos en nuestra Constitución y el corte constitucionalista que se le da, que se aprueba y que esto está registrado en el Diario de los Debates, es precisamente que tenemos una Constitución iuspositivista.

Entonces, si no nos gusta el iuspositivismo porque tenemos que basarnos más en el derecho escrito, en los principios; cambiemos el corte que le estamos dando a nuestra Constitución. Y, entonces, tendremos de nuestros jueces la posibilidad de una interpretación diferente, quizá más apegada al concepto neoconstitucionalista que se establece por los actores europeos.

Pero nuestra Constitución en la actualidad no nos está dando esta perspectiva. Si nosotros vemos, no nos está dando esta perspectiva. Nuestra Constitución en la actualidad es una Constitución positivista.

Si nosotros vemos este procedimiento de investigación, diríamos que la Constitución establece principios, por supuesto que establece principios, pero también establece reglas. ¿Qué es lo que nosotros tenemos que hacer al tener que interpretar un procedimiento que no tiene una regulación como la que hemos señalado? Pues en la parte en que podemos aplicar principios los aplicamos y por supuesto que los interpretamos. Pero en la parte donde no tenemos la regla y donde tenemos en todo caso el principio tasado por una situación en la que no se nos está marcando el cambio a un procedimiento de carácter jurisdiccional, lo tenemos que respetar. Esa es una regla y está dentro de la Constitución.

Cuando nosotros hagamos la diferenciación entre principios y reglas, yo creo que tampoco podemos decir que nuestra Constitución es tan retrógrada que no las establece. Por supuesto que no, nuestra Constitución establece muchísimos principios pero también establece muchísimas reglas y me remito a una específica.

Mucho se criticó que una grabación no tuviera valor probatorio y se dijo que esa grabación que todo mundo oyó y que todo mundo estaba muy enojado porque tenía cuestiones soeces, cómo fue posible que la Corte no le diera validez probatoria.

Tan sencillo como esto, la Corte no le dio validez probatoria porque el artículo 16 constitucional, que en ese momento estaba vigente, en su párrafo noveno decía: las comunicaciones privadas son inviolables. La ley sancionará penalmente cualquier acto que atente contra la libertad y privacidad de las mismas. Exclusivamente la autoridad judicial federal, a petición de la autoridad federal que la faculte o el titular del Ministerio Público de la entidad federativa correspondiente, podrá autorizar la intervención de cualquier comunicación privada. Para ello la autoridad competente por escrito deberá fundar y motivar las causas legales de la solicitud, expresando además el tipo de intervención, los sujetos de la misma y su duración.

La autoridad judicial federal no podrá otorgar estas autorizaciones cuando se trate de materias de carácter electoral, fiscal, mercantil, civil, laboral o administrativo. ¿Qué dijimos que era el procedimiento de investigación? Un procedimiento administrativo. Ni en el caso de las comunicaciones del detenido con su defensor.

Las intervenciones autorizadas se ajustarán a los requisitos y límites previstos en las leyes. Los resultados de las intervenciones que no cumplan

los requisitos -fíjense lo que decía la Constitución, porque ahora tuvo una reforma que no es tan diferente a lo que está, pero sí se reformó-, carecen de todo valor probatorio. Aquí no podíamos aplicar nosotros un principio ni interpretar un principio. Aquí había una regla establecida por la propia Constitución y eso fue lo que se aplicó, porque había una prohibición específica, tajante en la propia Constitución.

Sobre esta base, lo único que quisiera mencionar para no cansarlos mucho sobre esta perspectiva de la Constitución, lo único que diría es qué queremos de la Constitución. ¿Queremos una constitución *jus positivista* como la que tenemos o queremos una Constitución diferente, una Constitución que sea más acorde con los principios neoconstitucionalistas? Reformemos y démosle esa posibilidad.

Mientras no la reformemos, la primera garante y defensora de la Constitución es la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la primera obligada a respetar principios y reglas establecidas en la Constitución, es la Suprema Corte de Justicia de la Nación y eso es lo que hacemos todos los días.

Muchas gracias

MESA 13

EL CONTROL CONSTITUCIONAL DE LEYES EN MATERIA ELECTORAL

DR. PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ

Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

SUMARIO: 1. El Control Constitucional de Leyes Electorales. 2. Resoluciones de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación sobre Inaplicación de Leyes Electorales. 3. Conclusión.

El objeto de la presente ponencia, es destacar la importancia y trascendencia de la facultad otorgada al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, para resolver sobre la no aplicación de leyes electorales que se estimen contrarias a la Constitución, la cual a tres años de la reforma constitucional¹⁸², ha probado su eficacia para el sistema democrático, como se advierte de diversas resoluciones dictadas por su Sala Superior.

1. El Control Constitucional de Leyes Electorales

En materia electoral, el control abstracto de la constitucionalidad de las leyes se encomienda a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de la acción de inconstitucionalidad prevista en la fracción II, del artículo 105 de la Carta Fundamental; en tanto que, a partir de la reforma de noviembre de 2007, el control de la constitucionalidad de las leyes electorales con motivo de su aplicación en actos concretos, corresponde al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Con la citada reforma, el Constituyente colmó el vacío que prevalecía respecto al control de la constitucionalidad de las leyes electorales, porque como es sabido, el juicio de amparo por regla general, no es procedente para resolver sobre la materia electoral¹⁸³.

Por ello, la reforma aludida es de suma relevancia, ya que la regularidad constitucional en la aplicación de las normas electorales, es indispensable para el desarrollo democrático del Estado mexicano y para hacer prevalecer el orden constitucional en los comicios. En ese sentido, en el artículo 99 de

182 Decreto de reforma constitucional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de noviembre de 2007, mediante el cual se reformaron y adicionaron los artículos 6º, 41, 85, 99, 108, 116, 122 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

183 Al respecto, el artículo 73, fracción VII de la Ley de Amparo, establece que el juicio de amparo es improcedente: “VII.- Contra las resoluciones o declaraciones de los organismos y autoridades en materia electoral”

la Carta Magna, se estableció que las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, tienen la facultad de resolver sobre la no aplicación de leyes electorales que se estimen contrarias a la Constitución¹⁸⁴.

Ahora bien, la aplicación de las leyes de esa naturaleza, para efectos de su impugnación, puede tener lugar: a) en resoluciones emitidas fuera de proceso electoral; ó b) en resoluciones emitidas dentro del mismo.

Esta distinción es importante para plantear la problemática que puede presentarse cuando se declara la inaplicación de una ley por considerarla contraria a la Constitución, ya que, cuando la ley se aplica en una resolución emitida fuera de proceso electoral, la declaratoria de inconstitucionalidad y su consecuente inaplicación al caso concreto, tiene como alcance revocar la resolución controvertida, sin que ello trascienda, por regla general, en forma directa o inmediata a terceros.

Pero si lo reclamado es una resolución dictada dentro de un proceso electoral, la sentencia del Tribunal Electoral que determine la inaplicación de la ley al caso concreto, podría contrariar la finalidad perseguida en el artículo 105, penúltimo párrafo de la fracción II de la Constitución General, que establece que las leyes electorales, tanto federales como locales, deben promulgarse y publicarse por lo menos 90 días antes del inicio del proceso electoral en que vayan a aplicarse y que durante el mismo, no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

La disposición referida tiene la finalidad de que los procesos electorales se desarrollen con un cuerpo de normas cierto y cerrado desde su inicio, para que los contendientes, partidos políticos, coaliciones o candidatos, conozcan desde ese momento las reglas jurídicas que los regirán, salvo que se trate de normas que no sean fundamentales; esto, para evitar que se alteren los principios de equidad e igualdad, así como el equilibrio que debe preservarse entre los contendientes en el proceso comicial.

Sin embargo, ello podría alterarse con la declaración de inconstitucionalidad de una ley aplicada en una resolución emitida dentro del proceso electoral, porque esa determinación traería como consecuencia su inaplicación al caso concreto, beneficiando sólo a aquél que promovió el

184 El artículo 99 constitucional, en su parte conducente a la letra confiere, que: “El Tribunal Electoral será, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de esta Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación. ... Sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 105 de esta Constitución, las salas del Tribunal Electoral podrán resolver la no aplicación de leyes sobre la materia electoral contrarias a la presente Constitución. Las resoluciones que se dicten en el ejercicio de esta facultad se limitarán al caso concreto sobre el que verse el juicio. En tales casos la Sala Superior informará a la Suprema Corte de Justicia de la Nación”.

medio de impugnación; en cambio, sí se aplicaría de ser el caso, al contendiente que no promovió medio de impugnación, máxime si es diversa la resolución en la que se le aplicó la norma, en virtud de que los efectos de la sentencia dictada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se constriñe a revocar la resolución impugnada, para que no se aplique al actor en el juicio el precepto declarado inconstitucional.

Por ello, sería conveniente que el legislador revise la normativa que fija los alcances de la declaratoria de inconstitucionalidad del precepto, para no constreñirla a la inaplicación al caso concreto, sino a la inaplicación al proceso electoral relativo, para no afectar los principios de equidad e igualdad, así como el equilibrio que entre los contendientes debe prevalecer en los comicios.

No obstante lo anterior, mientras no se realice la reforma mencionada, el Tribunal Electoral cuando determine la inconstitucionalidad de un precepto legal con motivo de su aplicación en una resolución emitida dentro de un proceso electoral, deberá tener especial cuidado al precisar los efectos de la sentencia que emita, para procurar que no se afecten los principios o el equilibrio mencionados, ya que bien podría tratarse, por ejemplo, de un precepto que se refiera al registro de candidatos a un cargo de elección popular, a una causa de inelegibilidad o a una causa de nulidad.

2. Resoluciones de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación sobre Inaplicación de Leyes Electorales

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha resuelto asuntos de los que se advierte la bondad de la facultad que le fue otorgada, en relación con el control concreto de la constitucionalidad de leyes electorales, para determinar su inaplicación, por ejemplo:

A) Un asunto de relevancia fue el relativo a la integración de los institutos electorales locales, en virtud de que de manera reiterada los Congresos de las entidades federativas aprobaban reformas a las leyes de la materia, para renovar a sus integrantes, sin que éstos hubieran cumplido el plazo para el que fueron designados; como consecuencia, no tenían estabilidad, certeza jurídica e independencia y, por tanto, el órgano electoral no podía actuar con autonomía, afectándose así a los procesos electorales.

En el SUP-JRC-105/2008¹⁸⁵, se impugnó el acuerdo de la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en el que con

¹⁸⁵ Resolución de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de fecha 11 de junio de 2008.

fundamento en el artículo segundo transitorio del Decreto de reformas al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal¹⁸⁶, publicado el 28 de abril de 2008, en el Diario Oficial de la Federación, expidió la convocatoria para la renovación escalonada de los consejeros del Instituto Electoral del Distrito Federal.

En el artículo transitorio referido se estableció que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en un plazo máximo de 30 días naturales, contados a partir de la entrada en vigor del Decreto mencionado, determinaría el procedimiento y el número de consejeros electorales que estando en funciones, serían objeto de renovación.

De manera que, la cuestión a resolver consistió en establecer si era constitucional el precepto aludido, con base en el cual se emitió la convocatoria impugnada, en el sentido de que con su entrada en vigor, los consejeros electorales que se encontraban en funciones, debían de ser relevados del cargo, anticipando la fecha de vencimiento de su nombramiento. En el caso, llevaban dos años y medio en el mismo, de siete para los que fueron designados.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, resolvió que el artículo segundo transitorio del Decreto mencionado, violaba la garantía de irretroactividad de la ley, prevista en el artículo 14 constitucional, porque afectaba los derechos surgidos con base en la normatividad anterior, en favor de los consejeros electorales en funciones; por tanto, llegó a la conclusión de que dicho precepto, en la parte conducente, resultaba inconstitucional y, por ello, determinó su inaplicación al caso concreto.

Esa resolución tuvo el alcance de dar estabilidad, certeza jurídica e independencia a los integrantes de la autoridad administrativa electoral y el de garantizar la autonomía de ésta, para organizar los comicios en el Distrito Federal, condición indispensable para el desarrollo de elecciones democráticas, con certeza y seguridad jurídica, libres, auténticas y transparentes.

Cabe precisar que con posterioridad, en dos entidades de la República a través de las reformas correspondientes, se pretendió con el mismo argumento del escalonamiento, la conclusión anticipada del periodo

186 El referido artículo segundo transitorio del Decreto de reformas al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, a la letra establece: “Artículo Segundo.- La Asamblea Legislativa del Distrito Federal deberá realizar las adecuaciones en las leyes correspondientes, en un plazo máximo de treinta días naturales contados a partir del inicio de la vigencia del presente Decreto. Dentro del mismo plazo, deberá determinar el procedimiento y el número de Consejeros electorales actualmente en funciones, que serán sujetos de la renovación escalonada a que hace mención el artículo 125 contenido en el presente Decreto.”

para el que fueron designados los consejeros electorales; determinaciones que fueron impugnadas y declaradas inconstitucionales, de donde se advierte la importancia que para el sistema democrático, tiene la facultad otorgada al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

B) Otro caso importante, es el SUP-JDC-2766/2008¹⁸⁷, donde se abordó el tema relativo al derecho fundamental de libertad de reunión. En este asunto se analizó la constitucionalidad del artículo 154, octavo párrafo, de la Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí¹⁸⁸, con base en el cual la autoridad administrativa electoral prohibió a los precandidatos reunirse en público y estableció que las reuniones privadas no podían realizarse con un número mayor a 500 ciudadanos, por así establecerlo la disposición en cita.

En la sentencia se estimó que dicha disposición era inconstitucional, por contravenir los artículos 9º y 35, de la Carta Fundamental, ya que restringe en forma injustificada, el derecho de reunión de los ciudadanos en materia política electoral.

La Sala Superior consideró además, que una de las formas en que se ejerce el derecho a ser votado, es a través de las reuniones o concentraciones que los militantes de los partidos políticos realizan en busca del apoyo de los demás miembros del instituto, para contender a ocupar los cargos de elección popular, por lo que determinó que no se justificaba prohibir la celebración de reuniones o limitar el número de personas que podían acudir a las mismas, toda vez que en el artículo 9, de la Constitución, se prevé el derecho de libertad de reunión, el cual no debe restringirse como lo hacía el referido artículo 154, octavo párrafo de la Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí, por lo que se declaró inaplicable al caso concreto.

187 Resolución de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de fecha 29 de octubre de 2008.

188 El artículo 154, octavo párrafo, de la Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí, prevé que: “En materia de precampañas, únicamente se permitirán los actos y propaganda a través de los medios electrónicos de comunicación, prensa escrita, uso de perifoneo, volantes, o celebración de reuniones de carácter privado que no excedan de quinientos asistentes, siempre y cuando éstas no se celebren en lugares públicos, debiendo sujetarse, en lo conducente, a las disposiciones establecidas en esta Ley, para las campañas y la propaganda electoral. Tratándose de propaganda en radio y televisión, ésta sólo podrá realizarse dentro de los espacios que al efecto designe el Instituto Federal Electoral, de conformidad con el convenio celebrado con el Consejo.”

C) Por último, en el SUP-JRC-112/2010¹⁸⁹, se controvertió una resolución que con fundamento en el artículo 265, del Código Electoral del Distrito Federal¹⁹⁰, prohibía a los partidos políticos promocionar en su beneficio las obras de gobierno realizadas por servidores públicos emanados de sus filas.

En la sentencia relativa, se consideró que esa disposición contiene una limitación a la libertad de expresión en materia electoral, prevista en los artículos 6º y 41 de la Constitución General, ya que en ellos no existe restricción para que los partidos políticos destaquen los logros de gobierno de los servidores públicos emanados de sus filas; además de que con ello, colocan al quehacer gubernamental en el debate público, admiten la crítica y la valoración positiva o negativa por parte de la sociedad y de los otros partidos políticos, coaliciones o candidatos.

CONCLUSION

Con lo anterior, se ha pretendido hacer notar la importancia, trascendencia y bondades que para el perfeccionamiento de nuestro sistema democrático, tiene la facultad otorgada al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, para inaplicar leyes que se estimen contrarias a la Constitución, con motivo del acto concreto de aplicación, porque permite que los procesos electorales se desarrollen con mayor regularidad constitucional.

Por ello, podemos afirmar que esa atribución otorgada al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha sido un acierto de la reforma constitucional y constituye un instrumento eficaz para la preservación de los principios democráticos contenidos en la Constitución y para hacer efectivos los derechos político electorales de los ciudadanos, lo que contribuye al fortalecimiento de nuestro Estado constitucional democrático de derecho.

Muchas gracias

189Resolución de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de fecha primero de septiembre de 2010.

190 El artículo 265 del Código Electoral del Distrito Federal, en su parte conducente considera que: “Queda prohibido a los Partidos Políticos, Coaliciones y candidatos, adjudicarse o utilizar en beneficio propio la realización de obras públicas o programas de gobierno. La violación a esta prohibición será sancionada en los términos de este Código.”

**LÍNEA TEMÁTICA IV
LA CONSTITUCIONALIDAD EN EL EJERCICIO DE LA
FUNCIÓN LEGISLATIVA**

JUEVES 14 DE OCTUBRE DE 2010

SEDE

AUDITORIO "AURORA JIMÉNEZ DE PALACIOS; EDIFICIO "E" DE LA
CÁMARA DE DIPUTADOS

MESAS

- 14. LA INTERPRETACIÓN DE LA CONSTITUCIONALIDAD EN EL
ÁMBITO LEGISLATIVO**
DR. VÍCTOR HUMBERTO BENÍTEZ TREVIÑO
- 15. EL CAMBIO EN LA CULTURA JURÍDICA NACIONAL**
DR. JAIME FERNANDO CÁRDENAS GRACIA
- 16. CONSTITUCIONALIDAD DE LA FUNCIÓN LEGISLATIVA**
LIC. JESÚS ALFONSO NAVARRETE PRIDA
- 17. ALCANCES QUE TIENE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA EN EL
EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES COMO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**
LIC. PEDRO JOAQUÍN COLDWELL
- 18. MECANISMOS DE CONTROL LEGISLATIVO**
LIC. JAVIER CORRAL JURADO

IV. LA CONSTITUCIONALIDAD EN EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN LEGISLATIVA

MESA 14

LA INTERPRETACIÓN DE LA CONSTITUCIONALIDAD EN EL ÁMBITO LEGISLATIVO

DR. VÍCTOR HUMBERTO BENÍTEZ TREVIÑO

Diputado Federal del Partido Revolucionario Institucional por el Estado de México y
Presidente de la Comisión de Justicia de la Cámara de Diputados

Muy buenas tardes tengan todos ustedes. Cuando mi amigo *César Becker*, quiero aclarar a ustedes que todos mis amigos son amigos de hace muchos años, los que están aquí presentes. Pero cuando *César Becker* me invitó a nombre del diputado Omar Fayad, Presidente del Comité del CEDIP, a participar en este *Seminario sobre la Interpretación Constitucional de la Función Legislativa*, accedí con mucho gusto. Y accedí con gusto, porque parto de una premisa, que he sostenido en la tribuna parlamentaria. Porque el derecho es una ciencia de aproximación, no de precisión como las matemáticas. Lo he dicho en varias oportunidades. El derecho regula al animal más imperfecto que existe en la tierra, que es el destinatario y el epicentro del orden normativo, que es el hombre.

Las únicas leyes fatales, decía *Aristóteles*, son las leyes de la naturaleza, si es que mañana el sol no sale por el sur. En cuyo caso tendríamos que cambiar también las leyes de la naturaleza. Por eso es tan atractivo el derecho, porque la norma tiene que ser reflejo de la realidad. Si cambia la realidad, decimos los juristas que debe cambiar la norma. Y no empeñarnos en cambiar la realidad a través de las normas. Ése es el compromiso que tenemos los parlamentarios.

Y por eso el artículo 156 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos establece la obligación de redactar leyes a senadores y a diputados, con precisión y claridad. Y si nosotros le agregamos lo que decía el maestro *Kelsen*, los atributos de la norma, que sea válida, que reúna los requisitos, que sea eficaz, que sea cumplida, que es lo más difícil. Estamos hablando del enorme compromiso que tenemos los legisladores den un momento de crisis.

Y esto me recuerda mucho a *Jesús Reyes Heróles*, cuando habla de la república restaurada. Porque es un símil con lo que estamos viviendo hoy los mexicanos. México, decía *Reyes Heróles*, no es lo que había sido. Y

México no es lo que debe ser. Y eso se llama crisis, momento de eclosión, que es el que estamos viviendo en este país.

Por eso cuando vi el título de *La Interpretación de la Constitucionalidad en el Ámbito Legislativo*, recordaba el sentido helénico. *Interpretar* en griego significa “explicar”. Luego entonces, nosotros tenemos que explicar a todos ustedes cuál es el marco conceptual, el marco constitucional y el marco jurídico de la función legislativa.

Nosotros vivimos, dice la Constitución, en un sistema de división de poderes. No es un sistema novedoso. El primer científico de la historia, discípulo de *Platón*, que vivió en el siglo IV antes de Cristo, *Aristóteles de Estagira*, en su libro *La política*, nos decía que el poder tenía que distribuirse en funciones. Él ya concebía las tres funciones primordiales del Estado: la función legislativa, la función ejecutiva, por eso se llama el Ejecutivo, porque es el que ejecuta las leyes que diseña el Poder Legislativo y la función jurisdiccional, que de acuerdo con las épocas va cambiando de interpretación.

Hoy aquí ante mi amigo *Jorge Moreno Collado*, le puedo decir que una de las virtudes de la alternancia a partir del año 2000 ha sido el fortalecimiento del Poder Judicial, sin duda. No hemos llegado a lo que *Alexis de Tocqueville* decía en *La Democracia en América*, el gobierno de los jueces, pero sí son los jueces los que en última instancia tienen la función delicada, por supuesto, de interpretar el orden normativo.

Yo he sostenido varias veces en que la Corte debe convertirse, Jorge lo hemos platicado, en un tribunal constitucional. Ese debe ser el destino de la Corte y no solamente en un tribunal de plena legalidad. Creo que sería muy pobre la concepción de una corte así.

Nosotros, desde nuestros primeros intentos constitucionales que son, sin duda, las 34 reglas que nos regala *Ignacio López Rayón* en las Bases de Zitácuaro y que después recoge el inmenso *Morelos* en los *Sentimientos de la Nación* y que consagra en la primera Constitución que no tuvo vigencia, es la mal llamada *Constitución de Apatzingan*, técnicamente conocida como el *Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana*.

Se inscribe en una dialéctica por la independencia, nosotros heredamos del siglo de las luces, del siglo de la ilustración, el pensamiento de la doctrina liberal. La aplicamos a la realidad nacional. Los sacerdotes seculares, o sea los que no pertenecían a ninguna orden, como *Hidalgo* y *Morelos*, leyeron los libros prohibidos, los libros que venían de la Revolución Francesa y de la enciclopedia, por eso es que a través de las logias masónicas extrapolamos la idea de independencia a la naciente América Mexicana. Por eso es también que *Hidalgo*, no es crítica, proclama el grito

de la independencia diciendo: ¡*Viva Fernando Séptimo!* porque teníamos un monarca detenido y todavía pensábamos después de 300 siglos de coloniaje en el regreso del monarca español.

Ignacio López Rayón es el que le da esa dosis de independencia absoluta, la recoge *Morelos*, cuyo pensamiento habrá de inspirar después a *Juárez*, sin duda, y *Morelos* ya concibe la independencia absoluta.

Esta idea germina en la *Constitución de Cádiz*, después en la primera Constitución mexicana, la del 4 de octubre de 1824, que nos da el sistema federal como forma de organización de Estado; el sistema republicano y democrático como forma de organización de Gobierno, el federalismo y la especie política, el Gobierno Republicano y Federal.

Ya con la Constitución del 24 tenemos la división de Poderes, la del 57 establece una sola Cámara, la de diputados, después el voto particular de un paisano nuestro al que no se le había hecho justicia, el gobernador *Peña Nieto* le acaba de mandar hacer una estatua en su tierra natal, en Tenango del Valle, *Leonardo Guzmán Montes de Oca*, mejor conocido como *León Guzmán*, uno de los liberales que acompañó a *Juárez*, fiscal general de la Nación, es el que interpreta que debe haber un equilibrio entre los Poderes.

De esa idea aristotélica de la función, de la división de funciones, nosotros la retomaremos con las doctrinas europeas de *John Locke*, de *Montesquieu*, que se refieren a la contención del poder por el poder mismo. En el espíritu de las leyes *Montesquieu* consagra su pensamiento, el poder para que no haya excesos, sobre todo del Ejecutivo, él se estaba refiriendo al Monarca, tiene que ser contenido por el poder mismo, entonces es cuando concibe un poder legislativo más fuerte, más sólido, más vigoroso.

Con esa idea, lo consagramos en la Constitución del 57, que entre paréntesis, la Constitución de 1857 es el documento más claro, más preciso, para mí, de la historia parlamentaria de México. No hay ninguna duda en que con la Constitución del 57 se inscribe la eclosión del México colonial hacia el México moderno, si a eso le agregamos el pensamiento del mexicano más grande que ha habido y que ha nacido en este territorio, que es *Benito Juárez García*, con sus 30 liberales que nos regalan las ocho leyes de reforma y los cuatro decretos, diseña *Juárez* y su generación con la Constitución de 1857, el nuevo perfil y el rostro de la nación mexicana.

No se nos olvide que antes de que se promulgara la Constitución del 5 de febrero de 1857, *Juárez* en 1855 siendo Ministro de Justicia ya había expedido la Ley de Justicia y Supresión de Fueros, el Eclesiástico y el Militar. Después la *Ley Lerdo*, de Desamortización de Bienes Eclesiásticos. Después la *Ley Lafragua* que regula la libertad de imprenta. Después la *Ley José María Iglesias*, que se refiere a las obviaciones o la supresión, mejor dicho,

de las obvencciones parroquiales. Estas cuatro son anteriores a la Constitución de 1857.

Todos sabemos qué pasó con la Constitución del 57, establece la división de Poderes, pero con una sola Cámara, hasta 1874 que se reimplanta con un voto particular de *León Guzmán*, las dos Cámaras o el Bicamerismo.

¿Qué sucedió con la Constitución de 57? ¿Por qué no se inscribieron en el texto de la Constitución del 57 las garantías liberales? ¿Qué era lo que pasaba? Los factores reales de poder. Si ustedes ven acuciosamente la Constitución del 57 se inicia diciendo: *En el nombre de Dios Todopoderoso supremo legislador de la tierra.*

Después tenemos un caso, a mi gusto chusco, lo digo con toda seriedad, digno de ser inscrito en el libro *Guinness* de la historia, *Ignacio Comonfort*, que se da un golpe de Estado asimismo, porque desconoce la Constitución del 57, que obligaba lo que hoy obliga al artículo 128 de la Constitución a los servidores públicos antes de entrar a prestar un encargo público, guardar y hacer guardar la Constitución.

Como este cuate era medio sujetado por su mamá, todas las noches le decía *que si no reculaba de la Constitución del 57, iba a ser excomulgado*, como fue, por el Papa Pío IX, igual que todas la generación de liberales. Entonces desconoció a la Constitución; ergo desconoció el origen legítimo de la presidencia, afortunadamente, porque gracias a eso llega *Juárez* a la Presidencia de la República.

Después, tenemos un Poder Legislativo más sólido, más fuerte, que se encarga de implementar las otras leyes de reforma, la *Ley Lerdo* de Nacionalización de Bienes Eclesiásticos, la Ley del Matrimonio Civil, por eso he dicho en varias ocasiones que yo soy juarista, porque *Juárez* dice que el matrimonio es la unión de un solo hombre y una sola mujer para preservar la especie.

La Ley del Registro Civil, en cuyo artículo 17 establece, es el único antecedente que he encontrado, que en las actas de registro civil debe iniciarse diciendo: *En nombre de la República de México.*

Yo les recuerdo que ya presenté ante el pleno de la Cámara una iniciativa para reformar el artículo segundo constitucional, para inscribir el nombre de México en la Constitución porque no está. Está como Estados Unidos Mexicanos, pero no con el nombre de México, el nombre de México lo acuñaron nuestros abuelos indios, los aztecas, *Meztli-Xictli-Co. Meztli*, Luna; *Xictli*, ombligo, y *Co*; en un hermoso gentilicio, que nos da identidad y reconocimiento universal, decimos válidamente que somos mexicanos.

A los Constituyentes les toca implementar las Leyes de Reforma y después los decretos: el decreto de nacionalización de los hospitales de

beneficencia; el de aquel otro que establece los días festivos; el decreto que desaparece las organizaciones monásticas y de los conventos, que es el último.

Pero si ustedes se fijan, los legisladores debemos de tener en cuenta cuando presentamos una iniciativa en términos del artículo 71 constitucional, que establece quiénes pueden presentar la iniciativa: el Presidente de la República, los senadores y los diputados y las Legislaturas de los Estados. Tienen que ser iniciativas que respondan a los requerimientos de la sociedad.

Después se establece, en un sistema bicameral como el nuestro y seguramente lo tocarán mis compañeros, que la Cámara que conozca primeramente de una iniciativa es la Cámara de Origen, la otra es la Cámara revisora, exceptuando tres casos: cuando se trate de empréstitos, cuando se trate de contribuciones o impuestos, o cuando se trate de reclutamiento de tropas, en cuyo caso, invariablemente la Cámara de Origen debe ser la Cámara de Diputados.

Después se establecen las atribuciones de cada Cámara, la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores. Las de la Cámara de Diputados, o sea, esta parte del Congreso, las tenemos en el 73 constitucional, en todas sus fracciones, y la Cámara de Senadores en el 76, en el propio texto del Título Tercero de la Constitución; pero aquí es muy importante destacar que en esta interpretación constitucional de la función parlamentaria los legisladores le estamos cumpliendo, y bien, a México; porque hemos aprobado leyes importantísimas y hablo solamente de la Comisión que me honro en presidir, y de la cual forma parte mi amigo Alfonso Navarrete, y que hemos sacado dictámenes extraordinarios, como el de hacer delito grave y de delincuencia organizada el robo a los ductos de Pemex; como hacer delito de oficio la *piratería*.

Y hoy la Procuraduría General de la República en 4 meses ha decomisado más que en 10 años; el robo a Ferrocarriles como delincuencia organizada, delito grave, que ya está operando; los juicios orales, Jorge (Moreno Collado), en materia mercantil, que antes tardaban 4 años, hoy tardan 4 meses; la Ley Antisecuestro, que acabamos de aprobar, que ya va para el Presidente de la República para ejecutarse; que inclusive comprende la aplicación del concurso real de delitos, y una iniciativa que yo también presenté, que avaló mi Grupo Parlamentario del PRI; para establecer la cadena perpetua para tres delitos: el homicidio calificado, la violación tumultuaria y el secuestro. Ya se aprobó en el secuestro, ya nada más falta que el Presidente haga su trabajo, la promulgue y después, se ejecute.

Finalmente, ayer, la Ley de Amparo para la suplencia de la queja, para derechohabientes y asegurados; porque nuevamente el maestro *Aristóteles* nos vuelve a ilustrar: debemos de tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales.

Este país es un país desigual, con 50 millones de pobres; si nosotros, los legisladores, no interpretamos lo que es la realidad nacional, no estaremos contribuyendo a nuestra generación y al México que nos ha tocado vivir.

Decía, fíjense ustedes, uno de los grandes legisladores, -por cierto, en la Constitución del 56, 57, los legisladores fueron como diputados plurinominales, como yo soy ahora, pero también he sido diputado de mayoría y he triunfado en mi Distrito- *Ponciano Arriaga de Leija*, de San Luis Potosí, representó a varios Estados, entre otros al Estado de México; él presentó un voto particular sobre la propiedad privada, que después recogió la Constitución del 17, no la del 57, por estos factores reales de poder.

Nada más hago un paréntesis, ¿qué provocó la Constitución del 57? El enfrentamiento entre liberales y conservadores; la guerra de los 3 años y después, un malogrado imperio, de un hombre que si no hubiera sido extranjero a lo mejor hubiera sido buen mexicano, porque *Maximiliano* era liberal y cuando llega empieza, incluso le ofrece chamba a *Juárez* y a varios liberales y *Juárez* le responde con la Ley de Amnistía de 1861, con la que después lo fusiló, diciendo que él era un extranjero y que *Juárez* era quien defendía a la soberanía nacional.

¿Qué fue lo que sucedió? Que esta generación del 57 define, con las garantías individuales la característica de la Constitución.

¿Cuál es la diferencia entre la Constitución del 24? ¿Cuál es la diferencia entre la Constitución del 57 y la del 17? La del 24 nos da independencia política; la del 57 nos da independencia ideológica, a través del capítulo de las garantías individuales y la del 17 nos da independencia social, a través de las garantías sociales.

Nosotros, los legisladores, cuando redactemos las leyes, cuando presentamos las iniciativas tenemos un enorme compromiso: no olvidar de dónde venimos, no olvidar cuál es el sustento ideológico de los legisladores; qué es lo que ha querido el pueblo de México, aunque se les olvide a muchos que hoy gobiernan, qué es lo que quiere el pueblo de México y sobre todo, a dónde quiere ir el pueblo de México.

Muchas gracias

MESA 15

EL CAMBIO EN LA CULTURA JURÍDICA NACIONAL

DR. JAIME FERNANDO CÁRDENAS GRACIA

Diputado Federal del Partido del Trabajo por el Distrito Federal y
Secretario de la Comisión de Puntos Constitucionales

Para construir un Estado Constitucional y Democrático de Derecho, es necesario realizar un cambio en la cultura jurídica¹⁹¹. Existen en México categorías jurídicas tradicionales que obstaculizan los procesos de comprensión de las nuevas realidades sociales, políticas y económicas. Hay algunos dogmas del derecho que han tenido en nuestro país desde hace mucho tiempo su traducción más burda, simplista y mecanicista, por ejemplo la concepción de la Constitución como documento puramente político. Son barreras que se van incorporando a nuestro arsenal de conceptos y que se vuelven contra nosotros y nos impiden reflexionar el sistema jurídico de otra manera. Son conceptos y categorías que unidimensionalizan la realidad jurídica, la empobrecen y la reducen. Se nos dice, entre otras cosas, que son necesarios para garantizar la seguridad jurídica, valor o finalidad del derecho que se coloca siempre en México por encima de otros fines o valores como la libertad, la igualdad, el pluralismo o la justicia y no en relación con ellos, y que acaba por transformarse en un instrumento del *status quo*, en una herramienta ideológica que mantiene la correlación de fuerzas políticas, sociales y económicas, que hace del derecho un obstáculo al cambio y no un promotor de éste.

No existe un esfuerzo serio aún por desenmascarar la fuerza ideológica de las categorías jurídicas. Éstas son aplicadas todos los días por los órganos legislativos, en los tribunales y por las autoridades administrativas del país. No se repara en ellas con una visión crítica: estructuran nuestro conocimiento jurídico y al hacerlo lo disciplinan. Los dogmas de nuestra realidad provienen del positivismo más tradicional, en algunos casos son anteriores a *Kelsen* y a *Hart*. El profesor de Viena es estudiado en las escuelas y facultades de Derecho pero en la actuación de autoridades y jueces, es olvidado para preferir visiones más simplistas que no cuentan con el rigor formal del autor de la Teoría Pura del Derecho. La cultura jurídica tradicional se ha basado, entre otros elementos, en el estatismo (Las Normas Jurídicas sólo son producidas y aplicadas por los órganos del

191 CÁRDENAS GRACIA, Jaime, Hacia un cambio en la cultura jurídica nacional, en Boletín Mexicano de Derecho Comparado, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, número 119, 2007.

Estado); en el entendimiento de que la ley es la fuente formal más importante del derecho; en la coactividad como elemento determinante para definir a la norma jurídica y al derecho; en el método gramatical, como el método fundamental para la interpretación del derecho; en el empleo del silogismo y la subsunción como otros métodos principales de la interpretación; y en la falsa afirmación que el derecho carece de ideología.

Esta cultura jurídica tradicional, se está transformando con la aceptación paulatina de otros paradigmas que están constituyendo poco a poco la nueva cultura jurídica nacional.

Los nuevos paradigmas son:

1) El reconocimiento del pluralismo jurídico; 2) La aceptación de la diversidad de normas jurídicas (reglas, principios y valores); 3) El entendimiento de que el orden jurídico puede emplearse para transformar el *status quo*; 4) La idea de que es obligación de todos los jueces y autoridades interpretar desde la Constitución; 5) El reconocimiento del papel del contexto en la interpretación; 6) La supeditación de la legalidad a la constitucionalidad; 7) La aparición de nuevos métodos de interpretación (ponderación, contenido esencial del derecho y razonabilidad); 8) Una certeza jurídica más exigente; 9) Un juez constitucional necesitado de legitimidad democrática; y, 10) El reconocimiento de que no hay neutralidad ni avaloratividad en el derecho.

1) El pluralismo jurídico se aceptó claramente en México con la reforma constitucional en materia indígena de 2001. Este cambio constitucional reconoció que no sólo los órganos del Estado producen, interpretan y aplican Derecho. Los sistemas normativos de los pueblos indígenas surgen al margen de los órganos tradicionales del Estado y son aplicados e interpretados por las autoridades de los pueblos originarios. El pluralismo jurídico también se manifiesta en los partidos políticos, sindicatos, organismos empresariales y en los poderes fácticos. No siempre es un pluralismo jurídico democrático y respetuoso de los derechos fundamentales porque apela a autonomías autoritarias, excluyentes, que son contrarias a las minorías. El reto consiste entonces en promover un pluralismo jurídico que responda a la heterogeneidad social y política del país y que sea al mismo tiempo democrático y garantista de los derechos fundamentales.

2) La concepción de que el material normativo, además de estar conformado por reglas está integrado por principios y valores jurídicos, se acepta con mayor facilidad. La Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación asumen que cuando interpretan normas constitucionales éstas son principios y no reglas; lo que tiene consecuencias para la interpretación y la argumentación jurídicas. El resto de los jueces y las autoridades no tienen esa misma apreciación porque, indebidamente, -por voluntad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación contraria a la Constitución- no interpretan la Constitución.

3) Algunos sectores de la sociedad y de los operadores jurídicos, a veces con timidez, comienzan a reconocer que el ordenamiento jurídico no debe ser un instrumento para mantener el *status quo* sino que puede ser una herramienta para modificarlo. Es decir, que el ordenamiento puede ser un elemento clave para promover el cambio social. Desde luego, esta visión tiene una fuerte carga ideológica que deviene de escuelas como la del uso alternativo del Derecho o los *Critical Legal Studies* de la Universidad de Harvard. En la medida de que en México se incorpore la idea de que el juez y la autoridad hacen crítica jurídica cuando interpretan y argumentan el Derecho, se irá imponiendo la concepción de que el orden jurídico sirve para promover cambios sociales, económicos y políticos.

4) Un cambio en la cultura jurídica que es necesario introducir en el país, implica aceptar que todos los jueces y autoridades pueden interpretar las normas secundarias desde la Constitución –lo que no significa necesariamente el poder de desaplicar normas o la atribución para declararlas inconstitucionales-. El reconocimiento de que los jueces y autoridades tienen competencia para interpretar “desde la Constitución”, no haría otra cosa más que cumplir con los principios previstos en los artículos 133, 128 y 41 de la ley fundamental. La importancia de este cambio es obvia porque: haría accesible la Constitución a todas las autoridades y personas; garantizaría el cumplimiento del principio de supremacía constitucional; la validez jurídica tendría una traducción real y no simulada; se respetaría el principio de jerarquía normativa; y, coadyuvaría a que la Constitución fuese normativa y no nominal o semántica.

5) Reconocer el papel del contexto, entraña conectar al intérprete con la realidad. El formalismo de la interpretación tradicional estaba centrado exclusivamente en la norma jurídica, en sus problemas de definición lingüística, sin tomar en cuenta al caso. Los operadores jurídicos no pueden seguir actuando aislados de la experiencia. Se requieren legisladores, jueces y autoridades que comprendan la realidad asumiendo no sólo las diversas

lecturas del ordenamiento jurídico sino también las diversas perspectivas de la realidad. En este sentido, parece abrirse paso el lema de los hermeneutas, que reclaman que los textos se lean siempre desde un contexto para ser aprehendidos a cabalidad¹⁹².

6) En el cambio en la cultura jurídica que se avecina, la legalidad queda supeditada a la constitucionalidad en un sentido fuerte. El principio de supremacía constitucional será realidad cuando todos los operadores jurídicos puedan interpretar y argumentar “desde la Constitución” y cuando existan más medios de defensa de la Constitución. Los actuales mecanismos de control de constitucionalidad (el amparo, acciones de inconstitucionalidad o, controversias constitucionales) son insuficientes para que la Constitución prevalezca sobre cualquier norma secundaria y sobre cualquier acto de autoridad. El reto para contar con un Estado Constitucional y Democrático de Derecho pasa, indefectiblemente, porque los principios de la Constitución sean efectivamente supremos. Ello auxiliará a que la realidad coincida con la normatividad o, en otras palabras, conectará el deber ser con el ser, que es el ideal de la Constitución normativa. Una Constitución que estará viva, que no será una ficción o una simulación porque tendrá traducción cotidiana en la realidad.

7) El cambio en la cultura jurídica requiere entender los nuevos métodos de interpretación y argumentación. La subsunción y la aplicación mecánica están reservadas para los casos fáciles en donde no se ponen en duda las premisas normativas y fácticas. En los casos difíciles, en donde se ponen en duda algunas de las premisas, se acude a formas argumentativas diversas, de carácter retórico u otras que se apoyan en el principio de proporcionalidad. El silogismo y la subsunción son métodos argumentativos que no sirven para resolver una antinomia de principios. Éstos han venido a modificar los cimientos de la tradicional Teoría del Derecho. Las razones son las siguientes: los principios ordenan observar una conducta en la mayor medida posible, un principio no puede invalidar a otro y, en la solución de la colisión entre ellos, se busca la concordancia de principios en el ordenamiento. El principio de proporcionalidad, vía para resolver las colisiones de principios¹⁹³, está compuesto por los subprincipios de

192 GADAMER, Hans-Georg, *Hermenéutica, Verdad y método*, Salamanca, ediciones Sígueme, 1994, tomo II, pp.363-373.

193 ALEXY, Robert, *Sistema jurídico, principios jurídicos y razón práctica*, en *Derecho y razón práctica*, México, Fontamara, 1993, pp. 9-13 y BERNAL PULIDO, Carlos, *El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2003, 686-798. Ver también: ALEXY, Robert, *Ponderación, control de constitucionalidad y representación*, en Perfecto Andrés IBAÑEZ y Robert ALEXY, *Jueces y ponderación argumentativa*, México, IJ-UNAM, 2006, pp. 1-18.

idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto. Con el subprincipio de idoneidad se determina si la intervención en los derechos fundamentales es adecuada o no para contribuir a la obtención de un fin constitucionalmente legítimo. El subprincipio de necesidad sirve para analizar si la medida de intervención en los derechos fundamentales es la más benigna con el derecho fundamental intervenido entre todas aquellas que revisten la misma idoneidad para contribuir a alcanzar el objetivo propuesto. El principio de proporcionalidad en sentido estricto o ponderación sostiene que la intervención en el derecho fundamental debe estar justificada por la importancia de la realización del fin perseguido por la intervención legislativa.

8) En la nueva cultura jurídica, la certeza es más exigente porque ya no se obtendrá, en los casos difíciles, con un mero silogismo sino con otros métodos, que exigen razonamientos complejos. En el derecho por principios no existe solo una respuesta correcta, pueden existir diversas respuestas e interpretaciones que son razonables. Solo la calidad y profundidad de los argumentos pueden brindar algún tipo de certeza. Ésta ya no deviene de la elaboración de silogismos o de la aplicación del método subsuntivo sino que es resultado de un mayor esfuerzo argumentativo que aspira a soluciones plausibles o razonables pero nunca cien por ciento ciertas, porque en el Estado Constitucional y Democrático de Derecho no existen verdades indubitables y definitivas. Hay verdades relativas y temporales que dependen de la solución de cada caso concreto y que pueden ser revisadas en casos posteriores si existen mejores argumentos.

9) Un problema derivado de la nueva cultura jurídica tiene que ver con la posición y legitimidad del juez constitucional. Éste se está transformando en un sujeto privilegiado porque define los significados últimos de la Constitución y, sin embargo, carece de legitimidad democrática porque sus titulares no son electos. En un ensayo reciente denominado: “De la alquimia interpretativa al maltrato constitucional. La interpretación del Derecho en manos de la Corte Suprema Argentina”¹⁹⁴, Roberto *Gargarella* expone la variedad de recursos interpretativos del Tribunal Supremo de Argentina. Enumera los siguientes: interpretación literal, interpretación popular, interpretación especializada, interpretación intencional, interpretación voluntarista, interpretación justa, interpretación orgánico-sistemática, interpretación realista, interpretación que asume la existencia de un legislador perfecto, interpretación dinámica, interpretación teleológica,

¹⁹⁴ GARGARELLA, Roberto, De la alquimia interpretativa al maltrato constitucional. La interpretación del Derecho en manos de la Corte Suprema argentina, trabajo inédito, 2010.

interpretación conforme a la autoridad externa, interpretación constructiva, interpretación continuista e interpretación objetiva.

La anterior profusión de métodos interpretativos es expresión de la falta de certeza en las decisiones y la gran discrecionalidad de la Corte Suprema de Argentina. El profesor argentino considera que los Tribunales de constitucionalidad debieran tener controles democráticos y de manera radical concluye que la interpretación final debe volver a la ciudadanía, lo que significa que el derecho debe vincularse con procesos igualitarios de discusión pública. Los jueces constitucionales deben entender que ocupan un lugar subordinado a la ciudadanía por lo que se requiere de otros diseños constitucionales que devuelvan los significados de la Constitución a la sociedad.

Comparto con *Gargarella* la necesidad de que cualquier Tribunal Constitucional o Corte Suprema que realice funciones de constitucionalidad, proponga a la ciudadanía, antes de resolver sobre constitucionalidad de leyes, normas generales o tratados, la solución que se propone para que sea la sociedad la que defina en última instancia la decisión que deba adoptarse. Este diseño atenuaría el elitismo y el déficit de legitimidad de los Tribunales Constitucionales y de las Cortes Supremas.

10) Un rasgo de la nueva cultura jurídica implica asumir el carácter ideológico y valorativo del Derecho. Éste no es neutral. Sus principios se orientan a fines como la libertad, la igualdad, la paz, la democracia, la tolerancia, el pluralismo político y jurídico, la maximización de los derechos fundamentales. Los procesos de creación, interpretación y aplicación del derecho también deben orientarse por esos fines. El Derecho, por tanto, no es un instrumento de mantenimiento del *status quo* sino una herramienta para la transformación social, política y económica. El juez cuando interpreta desde la Constitución hace crítica jurídica al ordenamiento secundario. El juicio de validez jurídica -de constitucionalidad- es profundamente ideológico porque sirve para determinar cuando la norma infraconstitucional se aparta de los contenidos constitucionales. De esta suerte, el derecho de nuestro tiempo está comprometido con los principios y valores de la democracia y de los derechos fundamentales. Es un derecho ideologizado opuesto al derecho formal y supuestamente neutral del positivismo tradicional.¹⁹⁵

Los procesos consistentes en la aparición de una nueva cultura jurídica se ven amenazados por obstáculos que impiden la construcción del Estado Constitucional y Democrático de Derecho. Dichos impedimentos requieren

195 CÁRDENAS GRACIA, Jaime, *La argumentación como derecho*, México, UNAM, 2006, p. 199.

ser removidos pues de otra manera jamás se logrará trascender el actual estado de cosas. Desde mi punto de vista, los retos obligan a superar que:

- I) El Estado se encuentre capturado por los poderes fácticos;
- II) La globalización siga siendo un proceso que sólo beneficie a las elites; El legislador y el juez constitucional esté desvinculado de la sociedad; y, La soberanía no ha regresado al pueblo.
- III) Los poderes fácticos deben sujetarse al Derecho. Para ello, es preciso que: todos los poderes fácticos queden comprendidos en la Constitución; tengan obligación constitucional y legal de transparentar sus recursos y vida interna; se democratice; se combata con rigor cualquier tipo de monopolio y privilegio fiscal que los beneficie; y, que se orienten a proteger y garantizar los derechos fundamentales y la democracia.
- IV) Los procesos de globalización que han socavado la soberanía nacional y han dividido aún más a la sociedad deben reformularse. Es necesaria una nueva globalización que: a) Obligue a que todo tratado y acuerdo internacional requiera de la aprobación del pueblo vía referéndum; b) Establezca mecanismos estrictos de rendición de cuentas y transparencia de los gobernantes a los ciudadanos sobre estos tratados y acuerdos; c) Democratice el sistema y a las instituciones internacionales; y, d) Se fortalezca en el orden interno la democracia participativa y deliberativa.
- V) El legislador y el juez constitucional no puede quedar desvinculado de la sociedad. Es preciso que existan nuevos métodos para la designación de jueces constitucionales en donde la sociedad y no los poderes establecidos o los partidos tengan el peso fundamental. Igualmente, sus decisiones finales deben ser propuestas al pueblo para que éste determine en definitiva si son o no respaldadas. La construcción del Estado Constitucional y Democrático de Derecho demanda regresarle la soberanía al pueblo que es el origen y fundamento de todas las instituciones. Sin satisfacer este principio será imposible edificar el nuevo tipo de Estado. Cualquier ejercicio que no tenga por finalidad que el pueblo defina el diseño, características, funciones y orientación de las instituciones constituye una simulación para mantener el *status quo*.

Muchas gracias

MESA 16

LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA FUNCIÓN LEGISLATIVA

(Versión estenográfica)

LIC. JESÚS ALFONSO NAVARRETE PRIDA

Diputado Federal del Partido Revolucionario Institucional por el Estado de México y
Presidente de la Comisión de Derechos Humanos.

Muy buenas tardes. Le agradezco mucho la invitación al Comité del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias que preside mi amigo el Diputado Omar Fayad.

Distinguidos compañeros legisladores, señor senador; señores diputados; señor moderador, muchas gracias.

Hablar de constitucionalidad de la función legislativa implica referirse a diversos aspectos que es necesario considerar para tener un concepto más amplio sobre el tema.

Son consustanciales a éste al menos 12 aspectos:

- 1°. Sin duda el más importante, el Estado de Derecho
- 2°. Las facultades que le confiere la Norma Fundamental al Poder Legislativo
- 3°. La normatividad que lo regula
- 4°. El entorno en el que se ejerce la función legislativa y constitucional
- 5°. La representatividad de los órganos que la encarnan
- 6°. La pluralidad de los mismos
- 7°. La naturaleza formal y material de los actos que desarrolla el Congreso
- 8°. Los actos que dan validez a su actuación
- 9°. Los otros poderes u órdenes de gobierno que intervienen en la conformación de las normas que emite
- 10°. El sistema de pesos y contrapesos
- 11°. Los controles políticos a los que se ve sometido
- 12°. Los controles internos que deben reorientar la función.

En esta participación solamente pretendo desarrollar algunos de estos aspectos. Haré énfasis, en lo que como político el legislador ha observado en el ejercicio de la función legislativa, y se expresarán algunas reflexiones que pretenden ser útiles para mejorar la función legislativa en el marco de la constitucionalidad. En el fondo pretende ser una provocación para la discusión.

Entiendo que la constitucionalidad es más que el ejercicio de la función legislativa, de conformidad con el texto de la Constitución. Se relaciona, también, con el ejercicio apoyado en los principios constitucionales explícitos o no, y con la legitimidad de los actos del Poder Legislativo.

Para entender la constitucionalidad de la función legislativa, partimos del hecho de que nuestro Estado es un Estado de Derecho. Con sus innegables imperfecciones inoperancias, defectos y disfuncionalidades, pero al fin un Estado en el que existe como axioma el valor de la norma jurídica, a la cual tanto el poder público como los particulares deben de someterse; principio fundamental de nuestro Estado de Derecho es la supremacía constitucional, que significa que la Constitución al determinar la validez de la norma o actos jurídicos se encuentra en una posición de jerarquía superior.

Este principio se establece en el artículo 133 de nuestra ley fundamental y de ahí emana todo nuestro ordenamiento jurídico.

Diversos artículos de la Carta Magna regulan la función legislativa. El Poder Legislativo que la ejerce presenta particularidades que lo hacen muy distinto a los demás. En términos de su composición y representatividad.

Se trata de un poder colegiado, primero, integrado por dos cámaras, conformado por representantes electos popularmente, regulador de otros poderes, con facultades de poder constituyente.

El artículo 49 señala que el supremo poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y que 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 las facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme al artículo 29, o en otro artículo más, el 131, que le dan facultades extraordinarias para legislar.

El artículo 50 determina que el Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras: una de diputados y otra de senadores. Y el artículo 51 que señala que la Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación y que los senadores representan a los Estados y al Distrito Federal.

A nivel federal, dos de tres Poderes se integran o constituyen por el voto directo de la ciudadanía, pero a diferencia del Ejecutivo, que es unipersonal, el Congreso concurre en una pluralidad de expresiones que a su vez representa a los partidos políticos que postulan a los legisladores.

La función legislativa, ya sea que el Poder Legislativo actúe como Constituyente Permanente o como Congreso expidiendo leyes, implica la participación de otros Poderes u órdenes de gobierno. Las leyes federales requieren la promulgación del titular del Ejecutivo Federal y su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Las reformas y adiciones constitucionales, la aprobación de la mayoría de las legislaturas de los Estados. En ninguna otra función se presentan condiciones análogas, ello no significa limitación en el ejercicio de la misma, sino la consideración de la voluntad soberana de la ciudadanía, expresada, también, a través de las legislaturas locales que concurren a la creación del orden constitucional que rige la Nación. Estas singularidades que presenta el Poder Legislativo, implica en el ejercicio de una función más plural e incluyente que lo que se da en los poderes del Ejecutivo o el Poder Judicial.

La función legislativa va más allá de expedir leyes. Participa en la integración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la integración de la titularidad de los organismos constitucionales autónomos, ejerce control político sobre el Poder Ejecutivo a través del informe presidencial, las comparecencias de los secretarios del despacho, la fiscalización de los recursos autorizados por la Cámara de Diputados, ejerce la facultad reglamentaria para el caso de su gobierno interior, así como la función jurisdiccional en los casos de juicios de procedencia como el que está empezando a ocurrir aquí en la Cámara.

Aprueba la suspensión de garantías en las situaciones previstas en el artículo 29 y faculta, incluso, al Ejecutivo, para aumentar, disminuir o suprimir cuotas a las tarifas en materia de importación y exportación, incluso para crear otras, lo que teóricamente se conoce como el otorgamiento de facultades extraordinarias para legislar.

Todo esto significa que las facultades regladas del Congreso van más allá de lo que determina el artículo 70, que señala que toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto, porque el Congreso desarrolla actividades que no se encuentran plasmadas en la Constitución, como es el caso de la formulación de exhortos a las diversas autoridades federales, locales o municipales o autónomas, que no encuentran sustento jurídico explícito.

En el seno de las Cámaras se discuten cuestiones de carácter político que tampoco tienen fundamento expreso pero que son, sin duda, de trascendental importancia para el país, y que deben ser materia de atención de los representantes populares; de gran parte de la agenda legislativa que se compone de la atención de estos asuntos, que no son ni leyes ni decretos y que valdría la pena, creo yo, regular.

La función legislativa ha cobrado mayor importancia a partir de reformas constitucionales y a leyes electorales, que han permitido el acceso a un mayor número de legisladores y de expresiones políticas. Hay quienes consideran que el Congreso ha crecido en exceso, tan es así, que en diversas iniciativas y documentos de reflexión y análisis tendientes a incorporar

cambios en la integración de los Poderes, las llamadas reformas del Estado, se ha planteado con seriedad la necesidad de acortar el número de legisladores, particularmente de aquellos que no llegan a ocupar el cargo como resultado del voto directo de los ciudadanos, sino de la votación total que obtienen en los partidos que los postulan.

Resulta muy interesante esta postura, sobre todo a la luz de los cargos de poder real que los diputados y senadores tienen cuando llegan a ocupar una curul en las Cámaras, o de la manera en que algunos partidos garantizan su llegada al Congreso, inscribiendo al candidato tanto en la fórmula de mayoría relativa como en la de representación proporcional.

Esto último, inscribir a un candidato tanto de mayoría como en lista, en mi opinión pone en tela de juicio el derecho ciudadano de elegir representantes populares, ya que si la ciudadanía no vota directamente por un diputado o un senador, éste, no obstante, puede arribar al Congreso a través de la fórmula de las listas plurinominales, pues la ley no excluye una de la otra.

El Congreso es el único órgano de gobierno federal del Estado mexicano, en el que se expresa la pluralidad política de la sociedad, pero no necesariamente los anhelos sociales. No existen mecanismos formales para que los representantes de esta sociedad, los diputados particularmente, retroalimenten a las comunidades que los eligieron y verdaderamente lleven sus voces al Congreso. Si bien esta situación no es privativa del Poder Legislativo, debiera preocuparnos por tratarse del Poder más representativo.

Muchas de las decisiones que se toman en éste, obedecen más a cuestiones partidistas, en ocasiones de mera coyuntura, que a las aspiraciones de los ciudadanos. La reelección inmediata se ha visto como la posibilidad de la sociedad de tener una incidencia verdadera en las decisiones del Congreso, pero hay que considerar que es insuficiente, en tanto no existan auténticos y efectivos mecanismos de control social.

La rendición de cuentas, o mejor dicho de resultados, directamente al electorado no existe, en tanto no hayan auténticos y efectivos mecanismos de control social. Algunos institutos políticos -como en el cual su servidor milita- han hecho esfuerzos importantes por regularla dentro de su normatividad interna, debe reconocerse a quienes así lo hacen. Sin embargo, a nivel institucional falta dar más pasos. Esta rendición no debe limitarse a un informe de actividades, sino a una evaluación de avances específicos.

Debe informarse y recogerse la opinión de la ciudadanía sobre el quehacer del legislador. Deben establecerse los mecanismos que obliguen a

éste como imposición constitucional o legal y no como práctica graciosa a acudir a sus distritos electorales y a explicar las motivaciones de sus decisiones.

Con ello, también se garantizaría que en el ejercicio de la función legislativa prevalezca el apego a la letra de la Constitución y a los principios constitucionales, y no la determinación política que no satisface las necesidades de la sociedad a la que se representa.

La democracia se ejerce a través de las mayorías, así sea aceptada. No obstante, cuando no se obedecen las aspiraciones sociales, sino a los intereses de grupo o de partido o de poderes fácticos o a sus propios intereses, sus decisiones; si bien se inscriben como democráticas en el sentido que han sido tomadas por la mayoría, también pueden tacharse de ilegítimas, porque no representan el arreglo del mandante.

Por ello, debe existir también al interior de las Cámaras y del Congreso, mecanismos de control interno que eviten situaciones como las que ya se han llegado a presentar, en las que la mayoría decide adoptar acuerdos aun en contra de la ley fundamental o de leyes secundarias; a esto es a lo que estoy llevando la reflexión. La interpretación constitucional se debe interpretar como un todo: en sus principios, en sus sentidos, en sus fines y en su origen.

La limitación de la competencia de las autoridades locales en materia de investigación, sanción y persecución de la delincuencia organizada, como ejemplo, incorporada como reforma constitucional en 2008, da un ejemplo claro de cómo lo son la duplicidad o el incremento de impuestos cuando existen escandalosos subejercicios, la autorización de mayores recursos para la administración pública, cuando estos se aplican en nomina y gasto corriente y no en necesidades urgentes de la sociedad, se convierte en ley porque lo vota la mayoría. Lo que hay que preguntarnos, si todas estas disposiciones que se han aprobado en intereses de coyuntura podrían tacharse de apegadas a la propia Constitución.

Estamos viviendo épocas en las que parece que el ejercicio del poder se justifica por el poder mismo, no importan los principios ideológicos de los partidos, no interesan los agravios reales o simulados que se lleguen a suscitar entre miembros y dirigencias partidistas, no cuentan las opiniones de los ciudadanos, lo único que existe como meta es el arribo al poder.

Desde el poder se actúa para mantenerse en el poder, desde el poder se actúa para denostar al adversario. Los ciudadanos importan cada vez menos, son útiles para ir a las urnas, cumplir esa tarea, quizá lo que se piensa es en retirarlos. Ello no es ético ni democrático. Y la pregunta vuelve a ser, ¿si se interpreta con ello a la Constitución?

La constitucionalidad de las funciones públicas no sólo está dada por las normas explícitas que la carta fundamental señala o por el etéreo espíritu de la Carta Magna o de lo que los constituyentes quisieron decir, y que todos nos afanamos primero en encontrar y luego en desentrañar para interpretarlo pero a nuestra conveniencia.

La constitucionalidad también está dada por la legitimidad de las normas que se emiten, que deben tener un contenido social, económico, cultural, de beneficio colectivo. Esto nos lleva a reflexionar sobre el sentido mismo de la democracia. La democracia es más que la voluntad de las mayorías, no es solamente una estructura jurídica y un régimen político, sino un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, como la propia ley fundamental establece; lo cual significa que al margen del partido político que haya llevado al Presidente de la República, al Gobernador de un Estado, a la mayoría de los miembros de un Ayuntamiento a ocupar el cargo, al margen de la mayoría parlamentaria en cada una de las Cámaras, al margen de los votos que hayan obtenido de cada partido, los Ministros de la Suprema Corte o los titulares de órganos constitucionales autónomos, al margen de los medios por los cuales arribaron al poder, que siempre deberán ser lícitos. Lo que debe prevalecer es esa orientación del constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, como el espíritu de la Constitución señala.

En ese sentido, los derechos humanos son una de las expresiones más acabadas. Hasta el día de hoy, no se regulan en la Constitución como tales, pero existen a nivel constitucional instancias protectoras de los mismos y esperamos que, en breve, la reforma constitucional en materia de derechos humanos, que nos ha hecho llegar el Senado de la República, sea una realidad y que tiene a su cargo, el aquí senador presente, Pedro Joaquín Codwell.

Se habla de proyecto nacional, pero no contamos con un artículo o capítulo único que lo establezca indubitablemente. Ése proyecto nacional a cuya consecución deben orientarse los esfuerzos de la totalidad de los órganos públicos de los tres órdenes de gobierno se encuentra fraccionado en distintos artículos y se llega a perder de vista o a interpretar según las convicciones personales o los intereses de grupo o de poder.

A falta de disposición expresa en la Constitución, la función legislativa debe orientarse por los enunciados que la misma señala, aun cuando no los desarrolle. Así, las decisiones legislativas deben procurar el desarrollo nacional, integral y sustentable, que lo dice la Constitución. El aseguramiento de nuestra independencia económica, la más justa distribución del ingreso y la riqueza, el pleno ejercicio de la libertad y la

dignidad de los individuos, los fines del proyecto nacional, el desarrollo rural e integral.

El análisis de las diversas reformas constitucionales en los últimos 10 años, dan cuenta, en muchos casos, de lo contrario. Solamente en uno de los ámbitos más sensibles para la población, el de la seguridad pública, se han llegado a desnaturalizar instituciones como la del Ministerio Público, que quedó totalmente desdibujado al otorgar facultades constitucionales de investigación a una policía que no depende orgánica ni funcional ni presupuestalmente de él.

Otro tanto se ha intentado con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, cuando se ha pretendido darle facultades de autoridad para investigar violaciones graves a los derechos humanos; con ello se alteraría el sistema no jurisdiccional de control de los derechos humanos, y de ahí a convertir en un Ministerio Público a la Comisión faltaría solamente un paso.

¿Es esto lo que se desea o lo que necesita nuestro país? ¿Es esto lo que resolverá el problema de la violación de los derechos humanos o la solución está en obligar a la autoridad investigadora, la que constitucionalmente existe y a la sancionadora a cumplir cabalmente con su función?

La pregunta es: con varias de estas interpretaciones y actos que hace el Ejecutivo sin tomar en cuenta el conjunto y la orientación y la filosofía de la Constitución, ¿no estamos violentando la propia Constitución?

Es discutible si existen reformas constitucionales que sean inconstitucionales. Lo que no se discute es que existan reformas constitucionales que atentan contra los principios básicos de la Carta Magna. El mando único policíaco, como otro ejemplo, es un clarísimo ejemplo sobre ello, porque se está limitando la esfera de competencia de los municipios al eliminar sus atribuciones en materia de policía y se puede afectar la esfera de los Estados cuando la policía federal toma el mando de la policía en algún Estado. En estos casos, se violenta también el régimen federal, no es una decisión gerencial.

En esta iniciativa, como ejemplo, en esta iniciativa de reforma se restringen las facultades municipales y eventualmente las estatales y se sustituyen graciosamente por los principios de corresponsabilidad y subsidiariedad de la actuación de las instituciones de seguridad pública. Podría decirse ¿que esta iniciativa de reforma de llegar a aprobarse sería inconstitucional? A nuestro juicio sí. Porque violenta el sistema federal, incorpora a las policías metropolitanas cuando ni siquiera la Constitución ha definido que es una zona metropolitana.

Cuando el artículo 122 menciona la posibilidad de crear comisiones metropolitanas entre Municipios y Estados limítrofes con el Distrito Federal,

pero no la de crear órganos metropolitanos e incorpora una expresión por demás falaz, que la policía corresponde originalmente a los gobiernos estatales y su mando recae en el Gobernador del Estado.

¿Se pretende con esta expresión borrar siglos de tradición municipalista? ¿Sería de proceder la reforma y apegada a la letra y a los principios de la Constitución? La función policial a partir de la reforma se regiría por el principio de subsidiariedad, ya a que los Estados les corresponderían ejercerla subsidiariamente en los Municipios que no cuenten con policía municipal o metropolitana.

La pregunta es, ¿este principio subsidiario no es un principio típicamente patrimonial? Desaparece la figura de la función pública policial, que la reforma anterior a la Constitución había también sido, de alguna manera, desvirtuada, pero podría ser de alguna forma aplicable para los fines pretendidos de la propia reforma.

¿Por qué traer a la Constitución figuras del derecho privado cuando existen las del derecho público? Particularmente las administrativas que permiten soluciones legales a problemas de esta naturaleza. ¿Se exploraron las ventajas de la verdadera asunción de funciones antes de hacer esta propuesta? ¿Es constitucional someter a instituciones de derecho privado la regulación de servicios públicos o funciones públicas? Estos son ejemplos claros del alejamiento de la letra y de los principios constitucionales.

Cabe otra pregunta sobre este particular. Esta iniciativa del mando único de policía no es violatoria del artículo 41 que señala que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos y por los poderes de los Estados en lo que toca a sus regímenes interiores y en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados las que, en ningún caso, podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal. Es sin duda un alejamiento de la letra y de los principios constitucionales. Con todas estas reformas que se han estado haciendo ¿no se está alternado el Pacto Federal? Ése es el tema del sentido de la reflexión.

Si la interpretación constitucional por la forma en que están compuestas las Cámaras en que se distribuye la esfera de poder, en que se han hecho reformas de coyuntura pequeñas, pero que en el conjunto una vez articuladas no se violenta la propia Constitución y sus principios, sino cada vez que queremos resolver un problema tenemos que violentar la Constitución y crear un traje que es de muchos colores, pero que sin duda no le queda al Estado mexicano.

Lo mismo podríamos hablar de los órganos constitucionales autónomos, de algunas soluciones que creemos que son mágicas, nuevas e innovadoras

o que se dan en otros países, por cierto, todas ellas, cuando se menciona otros países, de corte centralista, no federalista.

Yo no juzgo si es bueno o malo. No se trata de hacer una valoración moral sobre la interpretación constitucional en el aspecto Legislativo, sino de preguntarnos si la Constitución como un todo no establece una filosofía, que al intentarla modificar sin conocer siquiera la filosofía, no generamos más problemas de los ya existentes.

Muchas gracias

MESA 17

ALCANCES QUE TIENE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA EN EL EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES COMO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

LIC. PEDRO JOAQUÍN COLDWELL

Senador de la República del Partido Revolucionario Institucional y
Presidente de la Comisión de Puntos Constitucionales

Muchas gracias. Aprecio mucho la invitación que me formuló el Diputado Omar Fallad, querido compañero y amigo, así como también del Llicenciado César Becker, con el que he compartido muchísimas experiencias en el servicio público, todas muy fecundas para participar en este seminario sobre *La Constitucionalidad en el ejercicio de la función legislativa*.

Me honra mucho compartir la mesa con destacados amigos y legisladores. Ésta es una mesa de juristas muy bien logrados, todos ellos han demostrado sus conocimientos y hacen el campo de la doctrina o de la función pública en torno de la ciencia del Derecho. Particularmente hay dos constitucionalistas en la mesa a quienes yo he recurrido a pedirles alguna orientación como *Jaime Cárdenas* y *Jorge Moreno Collado*.

Por esos motivos, yo quisiera en este marco, más que hacer una exposición detallada, plantear cuatro provocaciones que tienen que ver de alguna manera con el tema de este Seminario.

La primera de ellas, tiene que ver con los alcances que tiene la Suprema Corte de Justicia en el ejercicio de sus atribuciones como Tribunal Constitucional. Durante sucesivas reformas constitucionales que se hicieron, sobre todo a partir de las décadas de los 80 y los 90, se ha venido gradualmente consolidando a la Corte como el intérprete fundamental de nuestra Carta Magna.

Sin embargo, cabría preguntarse cuáles son los límites a la función de interpretación de la Constitución que tiene la Corte y si ésta interpretación constitucional, este control constitucional puede ejercerse respecto a actos legislativos que emanen del Poder Constituyente Permanente.

Es decir, tenemos claro que el ejercicio del control constitucional para hacer valer la supremacía de nuestra Carta Magna respecto de actos de autoridad, reglamentos o leyes generales que haya emitido el Congreso, no hay la menor duda que tiene esa función. Pero abarcaría este ejercicio de control de constitucionalidad también las decisiones o los actos emanados de las reformas constitucionales que aprueba el Poder Constituyente Permanente.

Durante muchísimos años se pensó que no, que estaba limitada. Prevalció, tanto en la Doctrina como en la propia interpretación de la Corte, cuando se impugnaba la constitucionalidad de reformas constitucionales, tanto en su fondo como en el procedimiento que, dado que el Poder Constituyente Permanente no era un poder constituido -a diferencia del Poder Legislativo- sino un poder que estaba por encima de todos y el representante genuino de la soberanía de la Nación, las reformas constitucionales no podían ser modificadas o cuestionadas por ningún otro Poder constituido, incluyendo el Poder Judicial de la Federación.

Sin embargo, a partir del año 2007 esto empieza a cambiar, porque los legisladores que integramos el Poder Constituyente Permanente, hicimos la reforma electoral de ese año. Una reforma electoral de gran calado, muy controvertida que presentaba y afectaba intereses importantes en nuestro país; de la reforma, se cuestionó tanto las violaciones al procedimiento constitucional como el fondo, en el sentido de que esta reforma se cuestionaba el hecho de que se prohibiera la compra por particulares de los tiempos de radio y televisión y estos solamente fueran asignados gratuitamente a los partidos políticos como una violación a un derecho fundamental de la Constitución, que era la libertad de expresión.

De igual manera, por aquéllos, al año siguiente, la Corte cuestionó y declaró inconstitucional una reforma electoral constitucional de Colima, argumentando violaciones al procedimiento constitucional, en el sentido de que se había dispensado en reforma constitucional la primera lectura y que en una sola sesión se había aprobado la reforma constitucional electoral. Estos hechos han llevado a un gran debate que todavía existe y que seguramente se hará más intenso en los próximos años.

Quiero traer a colación que frente a esta tendencia, a la posibilidad de que la Corte cuestione, ejerza su control constitucional sobre el poder constituyente permanente, incluso llevó a la presentación de una iniciativa de un diputado, Raúl Cervantes, de la LX Legislatura -por cierto, una de las iniciativas mejor documentadas que he visto en mi ejercicio legislativo, independientemente de estar o no de acuerdo con su fondo-, la propuesta de hacer una reforma al artículo 105, concretamente a la fracción K, para señalar que cito textualmente:

La Suprema Corte de Justicia de la Nación no tiene competencia para calificar la constitucionalidad de las adiciones o reformas a que se refiere el artículo 135 de esta Constitución. La ley establecerá las violaciones graves al procedimiento legislativo de reformas o

adiciones la Constitución, que pueden ser materia de las controversias a que se refiere este artículo.

Es decir, esta iniciativa -que todavía tenemos en estudio las actuales legislaturas- plantea que la Corte solamente puede ejercer su control constitucional si el poder constituyente permanente se apegó al procedimiento constitucional establecido. Pero la acota definitivamente de que no pueda juzgar el fondo de la constitucionalidad de las reformas a la Constitución. Me parece que este es un tema, una reflexión que debemos retomar los legisladores de esta legislatura.

La segunda provocación sé que va a ser muy popular, tiene que ver con la facultad de iniciativas, de presentación de iniciativas de reformas constitucionales. Durante la vigencia del sistema político de predominio del Poder Ejecutivo, que cambió en 1997, cuando el partido del presidente perdió la mayoría de la Cámara de Diputados, se realizaron muchísimas críticas o una de las críticas principales al sistema, en el sentido de que las reformas a la constitución eran en la práctica un atributo no de los legisladores, sino del titular del Poder Ejecutivo.

La facultad sobre todo de presentación de iniciativas de reformas constitucionales, esta carga, esta dinámica, venía siempre del Poder Ejecutivo. Fui Diputado Federal en 1978 y ciertamente ni pensar que un legislador pudiera atreverse en esos años -no porque hubiera una represión, sino porque no tenía viabilidad- a presentar una iniciativa de reformas constitucionales.

Las críticas se extendían a que cada presidente -quizás había un ejercicio muy abierto, muy abusivo de la función de reformas a la Constitución- le ponía su sello y sus reformas a la Constitución. Sin embargo, ya que vemos el comportamiento del Congreso de la Unión, durante la alternancia, vemos que esta dinámica acelerada de reformas a la constitución, que tanto le criticábamos al sistema presidencialista, no se ha detenido; si no por el contrario, se ha acelerado.

La estadística, que recientemente sacamos en la Comisión de Puntos Constitucionales del Senado, nos lleva a que las Legislaturas LX y LXI, es decir, vigentes, ésta última como integrantes del constituyente permanente, más las legislaturas de los Estados, hemos realizado ya 25 reformas a la Constitución, más que cualquier sexenio de presidentes en otras épocas.

Llevamos reformadas 63 artículos de 136 de la Constitución. Si tomamos en cuenta la minuta que aprobamos el martes, los senadores, la adición al nombre de Coahuila de Zaragoza, que seguramente aprobarán los Congresos de los Estados, estaremos ya en 26. Tomando en cuenta las

minutas que tienen los diputados y que nosotros tenemos de ellos también en el Senado, es muy posible que cerremos este periodo ya con 30; 30 reformas constitucionales, no hay precedente.

Pero, por otro lado vemos que la dinámica legislativa también se está acelerando. En el Senado, por lo menos, no hay día de sesión plenaria que no se suba una o dos iniciativas de reformas constitucionales. La estadística indica que es posible que en un año legislativo en el Senado se hayan llegado a presentar hasta 110 iniciativas de reformas constitucionales, tengo entendido que en la Cámara de Diputados esta cifra se duplica y podrían ser hasta 220, ni siquiera a la Ley de Salud se presentan tantas iniciativas de reformas como las constitucionales.

Por eso, la reflexión que traigo a la mesa es si no sería conveniente analizar la posibilidad de subir el estándar para la presentación de las reformas constitucionales. En los Estados Unidos de América, la presentación de una enmienda constitucional requiere que sea formada casi por dos terceras partes de los legisladores o las dos terceras partes de las legislaturas de los Estados. Claro, el sistema de enmienda constitucional norteamericana es absolutamente distinto del nuestro, porque prácticamente es imposible en Estados Unidos de América hacer una enmienda constitucional. La Constitución americana se actualiza vía la interpretación cambiante que hace el Poder Judicial federal.

Pero quizás la reflexión que traía era que si no sería conveniente fijar algún estándar, ya sea que sean los grupos parlamentarios sólo los que puedan presentar iniciativas de reforma constitucional; es decir, que nos obligue a los legisladores a generar consensos primero hacia el interior de nuestros grupos parlamentarios para frenar un poco este hiperactivismo, o señalar un porcentaje de firmas que deberían avalar las reformas constitucionales. Entiendo que este planteamiento puede atentar contra la libertad de los legisladores, pero me parece que sí es un tema del cual debiéramos ocuparnos.

La tercera provocación, o planteamiento que quisiera señalar, se refiere estrictamente al procedimiento de reformas constitucionales. Actualmente este procedimiento está regido de una manera muy escueta en el artículo 135 de la Constitución, pero el procedimiento no sólo lo regimos por el 135 para efectos del cómputo de las dos terceras partes de los votos del Congreso de la Unión. Estamos aplicando por analogía el procedimiento constitucional del artículo 72, que no dice expresamente reformas constitucionales, sino se refiere al procedimiento legislativo de las llamadas leyes ordinarias o leyes reglamentarias.

La cuestión es que sí no hay una contradicción entre esta práctica parlamentaria y el contenido del artículo 135, porque la aplicación analógica del 72 nos lleva a plantear que nuestras reformas constitucionales las estamos llevando a cabo con procedimientos bifurcados en ambas Cámaras, como un sistema de rebote y de modificación, donde una Cámara es de origen y otra Cámara es revisora.

Sin embargo, el texto constitucional del artículo 135, dice que se requiere, que el Congreso de la Unión por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes. La cuestión es si no debiéramos aclarar esta cuestión, me parece y plantear un procedimiento de reforma constitucional diferenciado del ordinario de las leyes.

Por que tal pareciera que por lo menos la interpretación literal de la Constitución nos dice que la práctica parlamentaria no coincide con ella y que las reformas constitucionales no debieran de aprobarse en sesiones separadas de Cámaras, sino en sesión de Congreso General de la Unión, asunto que incluso no está previsto ni en la Ley Orgánica del Congreso ni en los reglamentos de ambas Cámaras.

Pero, si es un órgano distinto, sino es un poder constituido el que reforma la constitución, sino el poder constituyente permanente, la pregunta es ¿debemos plantear un procedimiento constitucional que signifique está diferencia y que también haga valer la diferencia del órgano que lo aprueba, como de la jerarquía de la norma que se discute y que se somete a una adición, a una modificación o a una reforma?

Finalmente, el último planteamiento tiene que ver con la rigidez de la Constitución General de la República. Se aprueban por dos terceras partes de los legisladores del Congreso de la Unión, y la mayoría de los integrantes de las legislaturas de los Estados.

Si quisiéramos llegar a una Constitución más rígida, podríamos quizás un poco elevar el estándar y señalar:

“no, por mayoría de los miembros presentes, sino mayoría de los integrantes y quizás fijar también dos terceras partes de legislaturas de los Estados”.

Pero, quizás ése no sea el mejor rumbo. Lo que estaba planteando es la necesidad de modernizar nuestra Constitución y pensar ya en la necesidad de añadir a nuestro texto el referéndum constitucional, no para abusar de una forma de democracia directa, sabemos que en las democracias frágiles, o las democracias emergentes, la democracia directa; -nos lo dijo Max

Weber-, puede llevar a constituir regímenes cesarísticos, y a polarizar, también, a la sociedad.

Pero sí dar el paso debidamente reglamentado, para que ciertamente el contenido de ciertas reformas constitucionales, además de la aprobación del Congreso de la Unión, tenga que llevarse a un *referéndum* donde los ciudadanos puedan votar si están de acuerdo o no.

Me refiero, por ejemplo, si la reforma constitucional toca derechos fundamentales, una reforma en materia de derechos humanos, una reforma que toque derechos sociales. Me refiero también al caso de reformas constitucionales que toquen temas que son de interés nacional en nuestro país, muy ligados a nuestra historia, como por ejemplo, reformas que tengan que ver sobre el dominio de la Nación, sobre los hidrocarburos, o el caso de tratados internacionales. Donde de alguna manera implique alguna forma de sesión de soberanía.

Hoy lo vemos muy lejos, pero la tendencia global, esa que los países están agrupando en comunidades de naciones, están agrupando en bloques y tarde o temprano va haber una comunidad latinoamericana de naciones.

Entonces, este tipo de tratados internacionales, a la manera de las constituciones europeas me parece que también debiera de haber una reforma para que puedan ser sometidas a un sistema de aprobación vía un referéndum constitucional.

Muchas gracias

MESA 18

MECANISMOS DE CONTROL LEGISLATIVO

LIC. JAVIER CORRAL JURADO

Diputado Federal del Partido Acción Nacional por el Estado de Chihuahua y
Presidente de la Comisión de Gobernación de la Cámara de Diputados

Con la finalidad de lograr un ejercicio democrático del poder público, evitar abusos en el mismo, la Constitución Política del los Estados Unidos Mexicanos, establece mecanismos de control y límites en el ejercicio de las atribuciones y facultades del los Poderes de la Unión. Los cuales pueden ser internos o bien de un Poder a otro.

El Congreso General, en el que se deposita el Poder Legislativo en México, actuando de manera conjunta o separadamente realiza primordialmente facultades legislativas y de control.

Para el ejercicio de la función legislativa es necesario garantizar la veracidad de las opiniones de sus integrantes durante las sesiones, impedir la intervención de otros órganos constitucionales y establecer la inviolabilidad de dichas personas expresadas en el cumplimiento de sus funciones.

La integración del Poder Legislativo, esta diseñada con la finalidad de equilibrar las fuerzas políticas y garantizar el ejercicio democrático dentro del propio órgano y establecer la inviolabilidad de dichas personas por las opiniones expresadas en el cumplimiento de sus funciones. La integración de Poder Legislativo está diseñada con la finalidad de equilibrar las fuerzas políticas y garantizar el ejercicio democrático dentro del propio órgano.

Al actuar el Legislativo ejerciendo facultades que las Cámaras realizan conjuntamente nos encontramos con un sistema de control que es, en consecuencia, del pluralismo y de su integración.

Asimismo, la Constitución señala las materias en las cuales se faculta al Poder Legislativo para actuar señalando también el procedimiento que debe seguirse. El Poder Legislativo puede realizar funciones que podemos denominar de control de poder político.

Estamos hablando de un mecanismo de control hacia el poder. El control puede ejercerse a través de legislación pues tiene la facultad de dictaminar en sentido negativo o modificar una iniciativa de ley del Ejecutivo.

A través del control presupuestal el Presidente de la República sólo podrá realizar los gastos que el Congreso autoriza o bien, la facultad para dar las bases sobre las cuales el Presidente puede celebrar empréstitos,

aprobarlos y reconocer y mandar pagar la deuda nacional y también por el control político a través del juicio político, y del otorgamiento de permisos al Presidente.

La ratificación de nombramientos y la autorización al Ejecutivo para la movilización de las fuerzas armadas o de la guardia nacional.

Por otra parte, el Poder Legislativo también puede ser sujeto de control en su función legislativa por parte de los otros Poderes con la finalidad de impedir que una ley contravenga a la Constitución.

Estos mecanismos de control pueden ser preventivos cuyo principal efecto sería impedir que la ley entre en vigor, o bien, que se modifique y se discutan nuevamente, o pueden ser también posteriores, en cuyo caso se anularía la ley o se privaría de validez.

Como ejemplo del primero, del Presupuesto, podemos mencionar el veto que ejerce el titular del Poder Ejecutivo. Es importante el control judicial de la constitucionalidad. La inconstitucionalidad de una ley no es evidente; por tanto, requiere de órganos especializados con la capacidad de analizar las normas y de realizar la evaluación de la constitucionalidad. Es decir, se hará manifiesta mediante la interpretación y normalmente en virtud de un conflicto determinado. Es por ello que la función de control de la constitucionalidad es atribuida a los órganos judiciales.

De estos mecanismos de control podemos mencionar: el amparo. Es un medio de defensa constitucional. Se sigue a instancia de la parte agraviada; los efectos de la sentencia son relativos sin poder hacerse una declaración general respecto de la ley o acto que lo motive. Los órganos competentes para conocer de él son la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Tribunales Colegiados de Circuito, los Juzgados de Distrito, de los Tribunales Unitarios de Circuito, excepcionalmente.

Uno de los aspectos más importantes del amparo es la suspensión, la cual puede ser provisional o definitiva y tiene como efecto mantener las cosas en el estado en que se encontraban. La sentencia por la cual se conceda el amparo tendrá por efecto restituir al agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación, o bien, podrá obligar a la autoridad para que realice determinados actos en el sentido de respetar el derecho de que se trate.

Asimismo la controversia constitucional tiene por objeto resolver litigios que se suscitan entre los Poderes u órganos de autoridad dentro de los tres niveles de gobierno. Proceden los supuestos de conflicto entre:

- a) La Federación y un Estado o el Distrito Federal
- b) De la Federación y un Municipio
- c) El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión
- d) Un Estado y otro
- e) Un Estado y el Distrito Federal
- f) El Distrito Federal y un Municipio
- g) Dos Municipios de diversos Estados
- h) Dos Poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales
- i) Un Estado y uno de sus Municipios sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales
- j) Un Estado y un Municipio de otro Estado sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales
- k) Dos órganos de gobierno del Distrito Federal sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

Podemos decir, que es necesaria una violación de la Constitución General que sea atribuida a uno de los sujetos mencionados, que en virtud del texto constitucional pueden ser demandados en controversia y que esta violación sea en perjuicio de uno o varios Poderes u órganos señalados por el artículo 105, fracción II, de la Constitución, y que el acto, además de ser violatorio lesione el ámbito de acción de quien demande o bien, invade el ámbito de competencia que le corresponde.

La acción de inconstitucionalidad tiene por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución. Es un medio de control *a posteriori* que pretende preservar la supremacía de la Constitución; no requiere de la existencia de un agravio; el objeto que se defiende es la propia Constitución; su finalidad es que las adiciones legislativas de las mayorías puedan ser sometidas a revisión a petición de las minorías legislativas.

Puede ser interpuesta dentro de los 30 días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma. Las personas legitimadas para interponerla son: el equivalente del 33 por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión; el equivalente al 33 por ciento de los integrantes del Senado en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión o de tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano.

El Procurador General de la República en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales

celebrados por el Estado mexicano; el equivalente al 33 por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales en contra de leyes expedidas por el propio órgano y el equivalente al 33 por ciento de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal en contra de leyes expedidas por la propia Asamblea.

Los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral por conducto de sus dirigencias nacionales en contra de leyes electorales, federales, locales, y los partidos políticos con registro a través de sus dirigencias exclusivamente contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo federal aprobados por el Senado de la República que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución.

Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en los Estados de la República en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Para declarar la invalidez de las normas impugnadas por resolución de la Suprema Corte se requiere que la misma haya sido aprobada por una mayoría de cuando menos ocho votos.

Acción de inconstitucionalidad 26/2006

Un antecedente de gran importancia y que vale la pena mencionar es la acción de inconstitucionalidad 26/2006 conocida como *El caso Ley Televisa*. Lo anterior por ser un tema complejo y de gran trascendencia en la historia política del país en donde el Poder Judicial, a través de este mecanismo de control logró un equilibrio adecuado de facultad de control hacia el Legislativo respetando a su vez sus facultades.

El 11 de abril de 2006 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se reforma, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y la Ley Federal de Radio y Televisión.

Si bien en la Cámara de Diputados se aprobó la reforma con 327 votos a favor, en el Senado de la República se dio un debate intenso de estas reformas con argumentos a favor y en contra. Se llevaron a cabo audiencias públicas en las que participaron académicos, consultores privados, organizaciones civiles, entre otros actores interesados de la materia.

Ante la publicación de las citadas reformas el 4 de mayo de 2006 un grupo de 47 senadores representantes de 4 partidos políticos, es decir, el 36.7 por ciento de los integrantes del Senado, presentaron ante la Suprema Corte una acción de inconstitucionalidad convencidos de que eran contrarias al texto constitucional.

El proyecto de sentencia correspondió al Ministro Sergio Salvador Aguirre. Se detallaron 21 conceptos de violación a los artículos 1, 2, 3, 6, 14, 16, 25, 27, 28, 31, 41, 42, 49, 70, 72 y 73 de nuestra Carta Magna. Dada la complejidad de la materia, la Corte implementó por primera vez modalidades de participación ciudadana y de colaboración de expertos para lograr el mejor entendimiento de la misma.

Al rendir su informe, las Cámaras que conforman el Congreso de la Unión reiteraron su postura sosteniendo la constitucionalidad de las reformas.

Sin duda, resumir los argumentos hechos valer en la acción de inconstitucionalidad es difícil; sin embargo, podemos destacar los siguientes:

Violaciones al proceso legislativo concretamente a los artículos 16, 70 y 72 de la Constitución con relación a los artículos 135, 136 y 137 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, por haber sufrido variaciones el texto aprobado por la Cámara de Diputados ya que no se respetó el proceso legislativo que indica que las variaciones serán discutidas por la Cámara de origen.

Invasión de atribuciones exclusivas del Poder Ejecutivo. Lo anterior en virtud de que la creación de órganos desconcentrados es competencia exclusiva del Poder Ejecutivo.

Al crearse la Comisión Federal de Telecomunicaciones en términos del artículo 9 de la Ley Federal de Telecomunicaciones se violentan los artículos 49 y 90 de la Constitución, pues resulta ilegal que el Poder Legislativo establezca órganos desconcentrados para su operación en la esfera del Ejecutivo Federal.

El nombramiento de los servidores públicos adscritos a la administración pública federal es competencia exclusiva del Ejecutivo Federal en los artículos 9 y 9 D de la Ley Federal de Telecomunicaciones, en donde se establecen los términos para la designación de los comisionados de la Cofetel, y sin bien corresponde al Presidente su designación, se introduce un principio de colaboración entre Poderes en el que la Cámara de Senadores puede objetar los nombramientos o la renovación respectiva por mayoría.

Por cierto, ésta, una de las partes que ha sido nuevamente controvertida, incluso fue controvertida por la Cámara de Diputados, ya no

bajo el mecanismo de acción de inconstitucionalidad, sino de controversia constitucional.

En este concepto de invalidez nosotros consideramos la vulneración del interés público por incluir fenómenos de concentración también, de conformidad con el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos -sí es donde íbamos, ¿verdad?-, toda vez que el espectro radioeléctrico es un bien del dominio de la Nación por lo que para autorizar su uso o explotación se requiere un proceso concesionario.

También el artículo 16 de la Ley Federal de Radio y Televisión no garantizaba la eficacia de la prestación de los servicios, la utilización social de los bienes y evitar fenómenos de concentración, como lo estipula el décimo párrafo del artículo 28 constitucional. El citado artículo de esas reformas disminuye la vigencia de la concesión de 30 a 20 años, pero señala que podrá ser refrendada al mismo concesionario que tendrá preferencia sobre terceros.

Es decir, la ley exime al titular de la concesión a sujetarse al procedimiento concesionario y le da un derecho de preferencia para que se le refrende el título respecto de otros interesados. Esta disposición limitaba la entrada de nuevos competidores al sector de la radiodifusión violentando obviamente el artículo 28 constitucional. Tampoco hay un marco regulatorio de referencia para que la autoridad evalúe la factibilidad del refrendo.

Asimismo, se abría la posibilidad de que los concesionarios de radio y televisión prestaran servicios adicionales de telecomunicaciones en las mismas bandas de frecuencias que les habían sido concesionadas para el servicio de radiodifusión. Sólo bastaba avisar a la Cofetel y este órgano podría o no recibir el pago de una contraprestación. De hecho, el 28 de la Ley de Radio y Televisión nosotros le denominamos “la nuez del plan de negocios”, porque ahí estaba la mayor pretensión o el mayor abuso, en términos de pretensiones; y además se constituía, en términos reales, en una aportación mexicana al derecho administrativo.

Era simple y sencillamente un acto privado de notificación a una entidad pública con efectos públicos. Yo te notifico que ahora voy a dar servicios adicionales. En este artículo 28 de la Ley de Radio y Televisión la Corte se concentró de una manera muy importante.

Éste fue, por ejemplo, uno de los conceptos de invalidez en los que la Corte sumó la violación de otros artículos a los que nosotros habíamos considerado que se violentaban. Nosotros decíamos que el 28 de esa reforma violentaba 7 artículos de la Constitución. La Corte determinó que violentaba 14, porque, en términos también de la acción de inconstitucionalidad, la suplencia de la queja no sólo corrige los defectos del

actor en términos del planteamiento, sino que los ministros le agregan conceptos de invalidez para enriquecer la nulidad de la norma, para expulsar con mayor fundamento la norma.

El 7 de junio de 2007 el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró inconstitucionales estas diversas disposiciones de la reforma.

Los ministros invalidaron, por supuesto, este artículo que les comento, que proponía la prestación adicional del servicio de telecomunicaciones con un simple aviso, sin contraprestación alguna, que generaba incluso un fenómeno de concentración muy importante en términos del fenómeno de digitalización.

Se determinó que esto privilegiaba a los concesionarios para obtener las concesiones en materia de telecomunicaciones sin someterlos al procedimiento de licitación pública a que se encuentra sujeto cualquier otro interesado. Éste es uno de los criterios más importantes de esa sentencia de acción de inconstitucionalidad, la decisión de la Corte de no a los refrendos automáticos; y en realidad ahora se ha vulnerado, debo decirlo con toda claridad.

Los actuales refrendos que se han dado, de 134 estaciones de radio y que van a ser anunciados o fueron anunciados hoy y mañana, están desconociendo este criterio fundamental de la sentencia de acción de inconstitucionalidad, puesto que se está tomando como supletoria de ese refrendo la Ley Federal de Telecomunicaciones, cuando la figura que ahí se contempla es la Prórroga, y que tiene características muy específicas a lo que es el Refrendo por nuevo concurso, por nueva licitación; que no necesariamente es subasta. No toda licitación es subasta. Hay licitaciones, es lo genérico, que tienen especies distintas, pueden ser subastas ascendentes.

Obviamente, en materia de radiodifusión la Corte, en su engrose de sentencia publicado el 20 de agosto del 2007, estableció que la subasta en materia de radio y difusión es inconstitucional, puesto que no puede atender al criterio económico, el criterio final de valoración para otorgar una concesión.

Varias de estas cuestiones hoy se están violentando, burlando y sostengo que en estos últimos refrendos se ha violentado una de estas decisiones como al no establecerse el pago obligatorio de una prestación por los servicios adicionales, el Estado no obtendría beneficio alguno por el otorgamiento del uso de un bien del dominio público de la Nación. Sobre la duración de las concesiones la Corte determinó que sería hasta 30 años, no de 20 años, como la reforma lo pretendía; distintos criterios.

Hay otras acciones de inconstitucionalidad que han enmendado la plana del Poder Legislativo, por supuesto en materia de carácter electoral. Estando aquí varios expertos, voy a ahorrarme, en beneficio de ustedes, la lectura de estos casos. Sé que ya llevaba 18 minutos y no quiero abusar.

Quisiera compartir una reflexión final de la ponencia que ustedes han escuchado. De lo que se ha leído podemos concluir que los Poderes de la Unión están sujetos a diversos mecanismos de control que deben establecerse puntualmente en nuestra Carta Magna.

En el caso del Poder Legislativo, su integración, sus facultades y funcionamiento implican en sí mismo un control interno y de equilibrio de fuerzas políticas; asimismo, dicho poder tiene facultades de control político hacia el Ejecutivo, que limitan su actuar, pero el Poder Legislativo debe ser también sujeto de control y es aquí donde el Poder Judicial tiene la facultad para analizar su función legislativa a través de controles como el amparo, la controversia constitucional y la acción de inconstitucional; sin duda esta última ha jugado un papel trascendental en la vida política del país, como lo he podido expresar a lo largo de la ponencia en la denominada Ley de Medios y en las reformas en materia electoral que me supongo han sido tratadas aquí.

No sólo la Corte, a través de la acción de inconstitucionalidad del Poder Judicial de la Federación, le ha modificado decisiones al Poder Legislativo. No interviene en el ámbito del Poder Legislativo, no asume la función legislativa, sólo nulifica, invalida, expulsa normas del orden jurídico que el Legislativo crea.

En el caso de la Ley de Medios debo decir que la Corte no sólo regresó la rectoría al Estado en esta materia tan importante, recuperó -debo decirlo- con esta sentencia más de 50 mil millones de pesos al erario público y a través de esta acción de inconstitucionalidad, sentó precedentes muy importantes en esta materia, como por ejemplo el invitar no a las partes propiamente dichas, que no las existe en materia de acción de inconstitucionalidad; no hay lo que se denomina partes, hay un actor al que la Corte reconoció legítimo en sus intervenciones, incluso cuando dejamos de ser Senadores, que eso fue un primer criterio fundamental en términos de esa sentencia porque nos reconocieron una actuación legítima a lo largo de todo el proceso, aun habiendo dejado de ser Senadores de la República.

Pero también incorporó un mecanismo muy importante de escuchar a grupos que tenían posiciones sobre nuestra demanda de inconstitucionalidad y los que estaban a favor de esa reforma para escuchar sobre todo criterios técnicos en una materia de la que la Corte efectivamente no estaba tan avezada, tan familiarizada. Muchos ministros

tuvieron su primer contacto real con el tema del espectro radioeléctrico a partir de explicarles la distribución de bandas del espectro.

Pero se establecieron antecedentes muy importantes, también para el proceso y para el procedimiento mismo de la acción de inconstitucionalidad. Se escuchó a grupos sociales, fueron también los concesionarios, abrieron una serie de audiencias, luego vinieron las audiencias ya en el caso del aborto y en otros temas, pero el primer antecedente donde la Corte hizo esto fue con la llamada *Ley Televisa*.

Ahí, se le dieron elementos para que la interpretación, que es fundamentalmente lo que realiza la Corte en materia de acción de inconstitucionalidad, un comparar la norma secundaria con relación al texto constitucional no fuera letrística, no fuera literal, sino que tomara en cuenta los elementos que están inmersos en los principios constitucionales de no concentración, de no prácticas discriminatorias, de eficiencia en la prestación del servicio, de garantía del uso social de los bienes del dominio público.

Yo reivindicó la eficacia práctica, política, jurídica en un sistema democrático y en la división de poderes de la acción de inconstitucionalidad. Y, como he sido promotor de acciones de inconstitucionalidad y de controversias contra decisiones del propio Congreso, creo que ésta es una de las figuras de las que nosotros nos podemos sentir absolutamente satisfechos y orgullosos.

Muchas gracias

CEREMONIA DE CLAUSURA

RECAPITULACIÓN Y MENSAJE

DIPUTADO FEDERAL OMAR FAYAD MENESES

Presidente del Comité del Centro de Estudios de Derecho e
Investigaciones Parlamentarias

DECLARACIÓN DE CLAUSURA DEL SEMINARIO

DIPUTADO FERDARL VÍCTOR HUMBERTO BENÍTEZ TREVIÑO

Presidente de la Comisión de Justicia de la Cámara de Diputados

CEREMONIA DE CLAUSURA

RECAPITULACIÓN Y MENSAJE

DIPUTADO FEDERAL OMAR FAYAD MENESES

Presidente del Comité del Centro de Estudios de Derecho e
Investigaciones Parlamentarias

Muy buenas tardes tengan todos ustedes. Saludo con mucho respeto al honorable presídium, no vuelvo a repetir sus nombres; han sido ya aquí presentados por quien me antecedió en el uso de la palabra. Pero les agradezco infinitamente, señor Senador, señores Diputados, señores invitados especiales a moderar esta mesa, y director del CEDIP.

Hoy les damos la más cordial bienvenida a nombre del CEDIP, así como del Comité que conduce los trabajos de este Centro, y que me honro en presidir, a esta última etapa del *Seminario Sobre la Interpretación Constitucional y sus Perspectivas*.

El seminario, que esta tarde concluirá, estuvo dividido en cuatro bloques o sesiones a lo largo de tres días. El primer bloque, con el que abrimos, fue el relativo a las *Visiones Doctrinarias Sobre la Interpretación de la Constitucionalidad*. Ahí, contamos con los aportes siempre interesantes, basados tanto en las teorías clásicas con las que fuimos formados en la universidad, como en las nuevas tendencias sobre los diferentes métodos y sistemas de interpretación constitucional, que nos compartieron importantes miembros de la academia, todos eruditos en la ciencia jurídica, y que sin duda enriquecieron la cultura jurídica con sus conocimientos.

Ayer al mediodía, continuamos con el panel denominado *La Constitucionalidad en el Ejercicio de la Función Ejecutiva*, en donde destacados abogados que sirven al país, desde distintas dependencias, compartieron con nosotros sus puntos de vista sobre las peculiaridades que reviste la interpretación de la Constitución, llevada a cabo por quienes ponen en marcha los derechos sustantivos establecidos en el sistema jurídico nacional.

En una tercera Línea Temática, realizada ayer por la tarde, tuvimos el privilegio de abreviar de la sabiduría expuesta con magistral claridad por dos ilustres Ministros de nuestro máximo órgano de justicia, así como de un Magistrado integrante de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, paradigma de la justicia administrativa en México y en el mundo; y a la vez contamos también con la importante visión de parte de un Magistrado del Tribunal Electoral Federal, cuya materia de estudio nos resulta apasionante.

Esta tarde, vamos a ser testigos de una interesante y propositiva mesa jurídica y política entre distinguidos legisladores de ambas Cámaras del Congreso de la Unión; en la cual, desde su visión jurídica, seguramente nos ilustrarán acerca de la manera en que este Poder, el Legislativo en su conjunto, lleva a cabo el difícil e importantísimo proceso de interpretación de la Constitución en las tareas que son propias de nuestro Poder Legislativo.

Todas las mesas fueron ágilmente moderadas por las personalidades que ustedes han conocido, todas con una amplia y reconocida trayectoria profesional, que con nobleza y amplitud de miras aceptaron fungir, enriqueciendo aún más la pléyade de juristas que participaron en este Seminario.

Este evento es una clara muestra del interés que tiene la Cámara de Diputados por escuchar las opiniones y acercarse al conocimiento y experiencias de los representantes de los tres Poderes de la Unión, así como del importantísimo sector académico. Nuestro país, para dar certidumbre a su convivencia social, necesita sin duda de una adecuada interpretación de la Constitución, materia dinámica por su constante movilidad.

Este tema ha sido poco estudiado en nuestro país, aunque ya comienzan a escucharse voces que se pronuncian por una amplia y profunda reforma en diversas materias en la institución de amparo, por ejemplo. Las propuestas para crear la figura del “amparo contra particulares”, derivado de que el Estado cada día cede más terreno a los particulares en áreas y actividades que antes eran de su entera competencia. Y muchísimas ideas más, muy novedosas algunas, otras inspiradas en instituciones y figuras ya existentes en otros países, pero aún de resultados inciertos y que serían interesantes de analizar por la Cámara de Diputados.

Esta Cámara de Diputados, el Comité del CEDIP y el Centro de Estudios de esta honorable legislatura, a través de su personal, sus investigadores, han hecho un gran esfuerzo muy entusiasta para poder organizar este Seminario, para que sea del mayor interés de los participantes y asistentes.

Y desde luego, estamos muy agradecidos con la generosa participación de connotadas personalidades del ámbito académico y del servicio público, que amablemente han aceptado venir y exponer sus valiosos puntos de vista y compartirnos sus valiosas experiencias.

Quiero aprovechar esta oportunidad para agradecer en forma muy especial a todos ustedes, a todos quienes han asistido a este Seminario. Lo mismo a alumnos que a investigadores, asesores que secretarios técnicos; estudiosos del derecho en general, porque evidentemente han demostrado, y este auditorio lo dice todo, un gran interés por esta disciplina en el

conocimiento de lo que hoy nos ocupa como un tema vital para la vida de México.

Quiero manifestar también toda mi gratitud a los organizadores y personal que apoyaron con sus ideas y su trabajo a nuestro Seminario, y lo hicieron posible. Quiero hacer un reconocimiento a nuestro director, al Director General del CEDIP, a mi amigo el Licenciado César Bécker Cuéllar, y a todo su equipo de colaboradores, por haber puesto tanto empeño en un tema tan interesante.

Estoy seguro de que mucho de lo expuesto resultará como impacto de este Seminario, debido a la calidad de los ponentes y de los asistentes. México, su pueblo, su orden jurídico nacional, en cuya cúspide se encuentra nuestra Carta Magna, resultado de la lucha armada, de cuyo inicio celebramos 100 años. Nos lo reclaman. Y nosotros estamos obligados a darle puntual respuesta y satisfacción.

Yo espero que este Seminario en verdad haya cubierto las expectativas que se generaron a todos ustedes. Y espero que sólo sea parte de un gran número de ejercicios de reflexión de este tipo que día a día llevará a cabo la Cámara de Diputados respecto de los grandes temas de interés nacional.

Muchas gracias

DECLARACIÓN DE CLAUSURA DEL SEMINARIO

DIPUTADO FEDERAL VÍCTOR HUMBERTO BENÍTEZ TREVIÑO

Presidente de la Comisión de Justicia de la Cámara de Diputados

Le agradezco al Licenciado César Becker, Director General del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, este honor inmerecido. Pero primero quiero felicitarlo por la organización de este Seminario, que abarcó visiones doctrinarias, la interpretación constitucional en el área ejecutiva, en la función jurisdiccional y hoy culmina con la función legislativa.

Termino parafraseando al maestro José Ortega y Gasset, en su libro *España Invertebrada*, donde dice el maestro que lo que el pueblo no ha hecho, se ha quedado por hacer. Aquí hemos dado nuestra visión de interpretación constitucional, pero ninguna interpretación tendrá validez si el pueblo organizado no participa. Creo que el actor protagónico de la interpretación constitucional, finalmente, es el pueblo de México.

Con esta reflexión, declaro formalmente clausurados los trabajos de este *Seminario sobre la interpretación constitucional y sus perspectivas*, que espléndidamente ha organizado el Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, que dirige con toda atingencia el maestro César Becker.

Muchas Gracias

SINOPSIS DE LAS PONENCIAS

SINOPSIS DE LAS PONENCIAS

LÍNEA TEMÁTICA I VISIONES DOCTRINARIAS SOBRE LA INTERPRETACIÓN DE LA CONSTITUCIONALIDAD

DOCTORA CECILIA LICONA VITE

La Doctora Ana Laura Nettel Díaz, en su ponencia: *La intervención de la ciencia en el mundo del derecho*, se refirió a la injerencia de los expertos en ciencia y tecnología, tanto en la determinación de los contenidos de las normas en la elaboración legislativa como en la aplicación de la ley en las decisiones de los tribunales.

Planteó el problema de cómo deben proceder las autoridades jurídicas ante las opiniones de los expertos y lo que es todavía más complejo, cómo han de decidir cuando los científicos están en desacuerdo.

La ponente explicó el argumento *ad verecundiam*, que lleva a respetar modestamente la autoridad de los que saben y se preguntó en qué medida el jurista debe someterse a la opinión del científico con base en ese argumento. Para resolver el problema la doctora Nettel ofreció una serie de pautas para evitar que se caiga, sin más, en el argumento de autoridad.

El Doctor Jorge Ojeda Velázquez, en su ponencia *El neoconstitucionalismo, fase superior del iusnaturalismo jurídico*, luego de distinguir entre el iusnaturalismo y el iuspositivismo y el realismo sociológico sostuvo que el neoconstitucionalismo es la fase superior del positivismo y explicó que en el positivismo la subsunción o tipicidad elimina o reduce la discrecionalidad. En cambio, en el neoconstitucionalismo el juez realza la racionalidad.

Mostró que toda teoría para explicar el concepto del derecho ha sido superada por otra y que en el futuro vendrán otras teorías para explicar ideológicamente al derecho en confronta con el neoconstitucionalismo.

Por su parte, el Doctor Víctor Rojas Amandi, explicando la tesis de *Ronald Dworkin* sobre la interpretación de las normas constitucionales refutó la idea positivista y opinó que se debe dar mayor flexibilidad a la interpretación sin romper el principio de legalidad.

Dijo que al lado de las reglas, consecuencias del derecho ante determinada violación normativa existen los principios, que determinan un camino para ponderar una decisión y ofrecer una mejor solución.

Explicó que el papel del juez es completamente equitativo y concluyó que la teoría de *Dworkin* traza una distinción menos rígida entre reglas y principios, donde derecho, moral y política deben ser considerados para una mejor respuesta a la interpretación de la Constitución.

Finalmente, el Licenciado *Ulises Schmill Ordóñez*, en su ponencia *Versiones doctrinarias de la interpretación de la constitucionalidad*, criticó a *Ronald Dworkin* en su interpretación moralista de las normas constitucionales y sostuvo que toda teoría del derecho determina o condiciona la forma como se conciba la Constitución.

Como tesis central presentó un concepto puramente positivista de la Constitución y de algunos de los problemas que genera el análisis de la constitucionalidad de los actos de las autoridades estatales.

Además, luego de realizar un repaso del orden estático y del orden dinámico de normas, abordó, de manera muy clara, el concepto de Constitución y estableció su naturaleza jurídica y su sistemática.

En complemento, expuso la teoría del Estado federal, el concepto de orden constitucional y las funciones autorreferenciales de la Constitución, que la convierten en un instrumento histórico capaz de ajustarse a las diversas situaciones históricas, que permiten que sea un orden mudable, flexible y modificable positivamente y que garantiza su supremacía normativa.

LÍNEA TEMÁTICA II

LA CONSTITUCIONALIDAD EN EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN EJECUTIVA

DOCTOR JUAN RAMÍREZ MARÍN

El Licenciado Miguel Alessio Robles, Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal, sostiene que el texto constitucional está formado por valores, principios y normas.

La interpretación en el campo del derecho no es más que la asignación de significados a una construcción normativa y la interpretación constitucional es clave para entender el estado de derecho.

La interpretación puede ser amplia o restringida. El intérprete debe dirigir su acción hacia la eficiencia y la optimización de las normas; la Constitución es dinámica y en cualquier caso se requiere interpretar una norma para aplicarla, y el Ejecutivo federal constantemente hace interpretación en sentido amplio de la Constitución, pues la moderna división de Poderes no es sino un espacio de cooperación y corresponsabilidad.

Hay diferentes métodos interpretativos, entre los que se encuentran el sistemático, la interpretación conforme, que solamente es aplicable a normas por debajo de la Constitución; la teleológica, relación medios fines; la histórica, que debe partir desde el momento en que una norma se

aprobó y las condiciones y necesidades al momento de aplicarla, y la progresista. Pero en todo caso, la Constitución debe aplicarse conforme a valores y principios.

Afirmó que la consejería jurídica interpreta constantemente la Constitución y es responsable de vigilar la constitucionalidad de los actos en que determine el Ejecutivo federal, tanto en el inicio del proceso legislativo, en el cual se han presentado de 2006 a la fecha 100 iniciativas de ley, como en la fase de reglamentación y en la aplicación de las normas, para ello la consejería se vale no solamente en la interpretación tradicional ni de la progresista o cualquier otra, sino que utiliza todas las formas interpretativas, pues una sola puede resultar en determinados casos, insuficiente.

El Doctor Fernando Mendoza Contreras, Director de Constitucionalidad de la Procuraduría General de la República, comentó que la constitucionalidad significa seguridad jurídica, por lo tanto los agentes públicos en su accionar deben estar impregnados de constitucionalidad. Todos los poderes de la Unión y las autoridades deben circunscribirse al orden constitucional, comenzando con el titular del Ejecutivo federal que se subordina a guardar y hacer guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen.

Por su parte el Licenciado Julián Domínguez Arroyo, titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Gobernación, también habló de que hay una interpretación constitucional en un sentido amplio y uno en sentido estricto.

La primera está reservada a la jurisdicción constitucional, pero los cambios en el país nos exigen democratizar la interpretación sin perjuicio de las facultades de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Entonces en esencia todos somos potencialmente intérpretes de las normas, como dijo *Haverly* “quien vive la norma, también la interpreta”.

Hay una comunidad interpretativa, aunque por supuesto la Corte es intérprete de clausura final, pues tiene la facultad constitucional de control de todos los actos de autoridad.

Mientras el Poder Judicial realiza la interpretación en sentido estricto, resolviendo conflictos, el Ejecutivo y el Legislativo lo hacen en sentido amplio.

Hay una correspondencia entre norma suprema-realidad social, derecho-práctica política. Un punto de encuentro entre el deber ser y el ser, el de la constitucionalidad retrospectiva y evolutiva, por lo tanto hay que armonizar la Constitución escrita y la real.

En México, desde 1823, optamos por un sistema de división de poderes y un Ejecutivo unipersonal. El ejercicio primario del Poder Ejecutivo es interpretar la Constitución en dos momentos: *ex ante*, con la facultad de iniciativa y *ex post*, al ejecutar la ley y proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia.

Ese *ex post* está sujeto al escrutinio del juicio de amparo, las controversias constitucionales y las acciones de constitucionalidad.

En su intervención el Doctor Javier Laynez Potisek, Procurador Fiscal de la Federación, señaló que hoy tenemos una ciudadanía más participativa y que se han democratizado nuestras instituciones políticas. Asimismo, que todo ejercicio del poder debe de estar sujeto al escrutinio público.

Es deber del gobierno federal interpretar y aplicar la Constitución. Hay dos escenarios: la Constitución como ideario o como norma suprema, pero según *Kelsen*, la administración del Estado no puede ser sino actos jurídicos o no pueden darse sino en actos jurídicos.

La función ejecutiva *strictu senso*, es reglamentar e individualizar las normas en actos administrativos concretos. *Latu senso* son todas aquellas actividades preestacionales que el Estado desarrolla. La interpretación constitucional es dotarla de sentido.

Finalmente la Doctora *Leticia Bonifaz Alfonso*, Consejera Jurídica y de Servicios Legales del Gobierno del Distrito Federal, también sostuvo que todos somos intérpretes de la Constitución, pero la intérprete final es la Corte, ya que su interpretación es obligatoria.

Comentó que es deseable que la reforma política del Distrito Federal camine en el Congreso. Los Estados y la Federación no tienen programas de competencia, pues basta revisar el artículo 73 constitucional, lo que no está ahí es competencia local, en cambio el Distrito Federal tiene competencia cerrada, de acuerdo con el artículo 122, pero cada vez que surge una nueva materia, hay problemas para legislar. Eso fue todo. Muchas gracias.

LÍNEA TEMÁTICA III

LA CONSTITUCIONALIDAD EN EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN JUDICIAL

LICENCIADO ÓSCAR URIBE BENÍTEZ

El Ministro José Fernando Franco González Salas, estimó que hablar de la constitucionalidad en el ejercicio de la función judicial, era una tarea ingente, dado que involucra a todos los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación.

En tal virtud reflexionó en torno a dos aspectos que denominó “caras”. Una hacia adentro y otra hacia fuera. La primera se refiere al

funcionamiento de la Suprema Corte de Justicia, la que como órgano límite de control constitucional se sujeta a la Constitución y sus resoluciones no son susceptibles de modificarse.

En su cara hacia fuera, contra las resoluciones y actos de los tres órganos de poder en los tres niveles de gobierno, cuando son impugnados por medio del juicio de amparo, controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad. El juez constitucional, refirió, no puede basarse solamente en criterios tradicionales, sino que debe tomar en consideración el derecho supranacional.

También este juez constitucional no es ajeno a las valoraciones éticas y condiciones sociopolíticas, pero debe de ser con la Constitución.

En el juicio constitucional, aseveró, se desentrañan valores, principios y reglas que son adaptados de su sentido originario, a las condiciones actuales.

Asimismo destacó que a partir de la novena época la Suprema Corte de Justicia acudió a diversos métodos de interpretación novedosos, tales como la razonabilidad o ponderación, al principio de proporcionalidad, así como a la interpretación conforme.

Refirió la evolución de la justicia constitucional europea, también en los Estados Unidos y Latinoamérica y en particular de México.

Concluyó con la aseveración de que la Suprema Corte de Justicia coadyuva al Estado constitucional, que debe ser democrático, lo que implica ser laico y social para una vida digna.

A continuación el Magistrado del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Manuel Luciano Hallivis Pelayo, explicó el significado de la interpretación, destacó las características de la misma, es decir, su instrumentalidad, ya que el texto legal tiene sentido hasta que se interpreta su contenido.

Otra característica de la interpretación, es que es previa a la aplicación de la norma y finalmente es necesaria. Dio un repaso histórico desde la época romana hasta la actualidad, acerca de la evolución de la interpretación, comenzó desde las XII tablas, la codificación de *Justiniano*, los glosadores, postglosadores, la codificación napoleónica, la escuela de la exégesis, las corrientes formalistas, antiformalistas y mixtas. Destacó el pensamiento de connotados juristas con respecto a la labor interpretativa como *Luigi Ferrajoli*, *Vigo*, *Bobbio*, *Atienza*, *Fronzini*, *Guastini*, *García de Enterría*, *Tarello*, *Zagrebelsky*, etc., y concluyó que el derecho no es propiedad de unos, sino de todos.

A continuación la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, consideró abordar las perspectivas sobre la interpretación constitucional y

concretamente sobre la facultad que tiene la Suprema Corte de Justicia, que le otorga el artículo 97 constitucional, consistente en investigar hechos que constituyan una grave violación de garantías individuales, destacando que desde el año de 1917 a la fecha, tal facultad se ha ejercido sólo en siete ocasiones.

Puso de relieve que el procedimiento para desplegar dicha facultad lo desarrolló la Corte por la vía interpretativa, quedando plasmado el mismo en un acuerdo general, en el que se prevé la intervención de las partes involucradas y el acopio del acervo probatorio, cuyo resultado estriba en una resolución que no es más que una opinión no vinculatoria.

Consideró que esa facultad creó enormes expectativas, pero debe enfatizarse que no es una facultad jurisdiccional, sino investigadora, administrativa.

Contrastó el positivismo jurídico y el neoconstitucionalismo, advirtiendo que debemos tener presente cuál es el sistema jurídico con el que contamos, es decir, el positivismo jurídico, de acuerdo a la diferencia que se advierte entre la Constitución de 1857 y 1917, según los debates en torno al artículo 1o., constitucional.

Agregó que si se pretende ser neoconstitucionalista, debe reformarse la Constitución. Finalizó afirmando que la Suprema Corte de Justicia es garante de la Constitución.

Por último, el Magistrado Pedro Esteban Penagos López, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, destacó la acertada facultad que se le otorgó al Tribunal para conocer y resolver acerca de las impugnaciones en materia electoral por actos, resoluciones, dentro y fuera del proceso electoral o por leyes contrarias a la Constitución.

Señaló que las decisiones del Tribunal sobre actos o resoluciones fuera del proceso electoral, tienen como efectos la nulidad de los mismos y la decisión de los que se realizan dentro del proceso electoral, puede ser la de dejar sin efectos la norma aplicada.

Relató varios casos resueltos por el Tribunal, como es el de la Ley Electoral de San Luis Potosí, cuyo artículo 154, párrafo octavo, se declaró inconstitucional porque restringía el derecho de reunión en materia política electoral, vinculado al derecho de ser votado. Es todo, muchas gracias por su atención.

LÍNEA TEMÁTICA IV
LA CONSTITUCIONALIDAD EN EL EJERCICIO DE LA
FUNCIÓN LEGISLATIVA

MAESTRO GONZALO SANTIAGO CAMPOS

El Diputado Víctor Humberto Benítez Treviño, nos recordó que las normas jurídicas deben ser reflejo de la realidad, por lo que el cambio de la realidad implicaría el cambio de la norma.

También llamó nuestra atención acerca de la división de funciones que *Aristóteles* estableció: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. De ahí saltó al siglo XIX de nuestra era y realizó un repaso por los primeros documentos constitucionales de nuestro país, los elementos constitucionales de *Ignacio López Rayón* y *Los Sentimientos de la Nación* de José María Morelos y *la Constitución de Apatzingán*.

Además, resaltó el tipo de independencia que cada uno de los textos constitucionales que nuestro país ha tenido nos ha dado; por ejemplo: la Constitución de 1824 nos generó independencia política; la Constitución de 1857 nos dio una independencia ideológica, con lo cual también nuestro país transitó del México colonial al México moderno, y la Constitución de 1917 nos otorgó la independencia social con las Garantías Sociales.

El Diputado Jaime Cárdenas Gracia centró su ponencia en la cultura jurídica y su relación con la labor que realiza el Poder Legislativo. En ese sentido señaló que las características fundamentales de la actual cultura jurídica en México son: estatista -la resumiré sin explicarlas-. La ley es la fuente más importante de la producción jurídica. Se privilegian ciertos métodos interpretativos y se niega su ideología.

Además nos advirtió de 10 características de la futura o de lo que debería ser la cultura jurídica en México:

1. El reconocimiento del pluralismo jurídico
2. La diversidad de normas jurídicas
3. El orden jurídico y su interpretación de la norma para cambiar la realidad jurídica
4. La interpretación de la Constitución le deben llevar a cabo todos los individuos
5. La creación de las normas se debe basar en el contexto, ya sea político, económico y social
6. La Constitución como la cúspide del sistema jurídico
7. La incorporación de nuevos métodos de interpretación

8. Una certeza jurídica o seguridad jurídica más exigente que la tradicional
 9. La legitimidad del juez constitucional y del legislador, así como la lejanía de los legisladores con la sociedad
 10. El reconocimiento del carácter ideológico del derecho.
- Eso sería todo también.

El diputado Jesús Alfonso Navarrete Prida, enfocó su exposición en lo que se refiere a la función legislativa. Al respecto manifestó que la función legislativa integra el pluralismo, la participación de otros poderes, que es una característica única y propia de la función legislativa.

Aclaró que la función legislativa es tan amplia, que no sólo emite leyes, sino también ejerce atribuciones de índole administrativa y jurisdiccional. Refirió que la función legislativa busca el constante mejoramiento propio, por ejemplo, mediante propuestas que plantean la disminución de legisladores, específicamente aquellos que no son electos directamente por el voto ciudadano.

Señaló rotundamente, que la función legislativa debe basarse en las necesidades de la población y no en el requerimiento de particulares o de partidos. Propuso que la función legislativa debe implementar la obligación de los legisladores de ir a su distrito a rendir cuentas del ejercicio de su cargo para el cual fue elegido.

Aseveró que la función legislativa en la interpretación constitucional debe pugnar porque la Constitución se interprete como un todo y no en partes; debe buscar que no se interprete a conveniencia sino buscar su verdadero sentido y debe evitar aprobar iniciativas que vayan en contra del contenido de la ley suprema.

El Senador Pedro Joaquín Coldwell, planteó lo que llamó cuatro provocaciones.

1. Los alcances que tiene la Suprema Corte en el ejercicio de sus atribuciones como tribunal constitucional. Reflexionó, si la Suprema Corte puede pronunciarse sobre las reformas constitucionales realizadas por el poder constituyente permanente, en cuanto al contenido de las mismas.
2. La segunda, consistió en la facultad de iniciativa de reformas constitucionales, dadas las condiciones políticas en principio era el Presidente el que presentaba este tipo de reformas; pero a partir de la alternancia hubo una mayor dinámica en las reformas constitucionales,

de lo cual reflexionó si es necesario subir el estándar para la presentación de iniciativas de reformas constitucionales.

3. La tercera, sobre el procedimiento de reformas constitucionales, en el cual se aplica el artículo 135 y de manera complementaria el procedimiento legislativo ordinario, establecido en el 72 constitucional. Y pregunta si se debe plantear un procedimiento propio para la reforma constitucional.
4. En la cuarta y última provocación, señaló las reglas para una reforma constitucional, dentro de las cuales consideró pertinente añadir el referéndum constitucional, para que los ciudadanos voten si están de acuerdo o no, principalmente tratándose de derechos fundamentales y temas de interés nacional, inclusive en los Tratados que impliquen ceder la soberanía nacional.

El Diputado Javier Corral Jurado, centró su participación en que la Constitución federal establece mecanismos de control en el ejercicio de las atribuciones de los Poderes de la Unión, con la finalidad de lograr un ejercicio democrático del Poder Público y evitar abusos.

En el caso del Poder Legislativo, su integración, facultades y funcionamiento implican un control interno y de equilibrio de las fuerzas políticas. Pero también está sujeto a un control externo por parte de la rama judicial, a través de las instituciones como el juicio de amparo, la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad. Figura, ésta última, que ha jugado un papel trascendental en la vida política del país, en los casos de la llamada “ley de medios” y reforma electoral de 2007.

CURRICULUM VITAE DE LOS PONENTES

LÍNEA TEMÁTICA I

VISIONES DOCTRINARIAS SOBRE LA INTERPRETACIÓN DE LA CONSTITUCIONALIDAD

DRA. ANA LAURA PAULA NETTEL DÍAZ

Estudios

Licenciatura en derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, con mención honorífica. Tesis: *Análisis del artículo 1915 del Código Civil*, Facultad de Derecho, UNAM (1970-1975). Propedéutico para la maestría en filosofía, UNAM Facultad de Filosofía: (cuatro semestres, 1982-83). Maestría en Urbanismo, mención, Universidad Aix-Marseille III, Francia (1983-1984). Doctorado en planeación regional del desarrollo, mención honorífica, tesis *Planeación, Poder, y Legitimidad en un país federal*. Universidad Aix-Marseille III, (1984-1991). Especialización en Derecho Penal, Universidad Panamericana (1994).

Actividad Profesional

Profesora titular "C"; en el Departamento de Derecho de la UAM-A en 1979. Líneas de investigación: política legislativa; interpretación jurídica; argumentación; la decisión judicial; problemas de género; multiculturalismo.

Docencia

Actualmente da clases de teoría y filosofía del derecho en la Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco.

Publicaciones

Libros colectivos: *Modelo de política legislativa: Aplicación al caso del aborto en México; Democracia y derechos humanos. Proceso electoral de 1994; Caleidoscopio del aborto; Chaïm Perelman Direito, Retórica et teoria da argumentação; Problemas contemporáneos de Filosofía del Derecho*. Artículos en diversas revistas nacionales e internacionales: *Alegatos, Isonomía, Problema. Anuario de Filosofía y Teoría del Derecho, El Proyecto feliz. Revista de ciencia y cultura jurídica, Trabajadores, European Journal of Law, Philosophy and Computer Science, La lettre de la Maison française d'Oxford, Word & Image*.

Ponencias

Ha presentado ponencias en más de 20 coloquios y congresos internacionales, entre los cuales cabe mencionar: *Congreso Mundial de*

Filosofía, Guanajuato, México, Facultad de Filosofía de la UNAM, 1982; *Les politiques d'aménagement en Amérique latine*, París, Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, 1987; *XVIIth World Congress of the IVR*, Boloña, 1995; *International Colloquium on Legal Philosophy, Ethics and Politics*; XIXth World Congress, IVR, Pace University, Nueva York, 1999; *International Colloquium on Legal Philosophy, Ethics and Politics*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1996; *Coloquio Interpretation in Law, Art and Science*, Oxford, Maison française, Universidad de Oxford, 2000; *11th International Conference on Dialogue Analysis, Dialogue Analysis and Rhetoric*, Universidad de Münster, Alemania, 2007; Coloquio *La preuve par l'image*, París, EHESS, 2008; *Congreso Internacional de OSSA 2009, Argument Culture*, Universidad de Windsor Canadá, 2009; Coloquio *Argumentation and Philosophy: Different Issues or Productive Tensions?*, México, UNAM, IIF, 2009; Coloquio *Argumentation et persuasion*, París, EHESS, 2010.

Trabajos de coordinación

También ha sido organizadora de seminarios y cursos de actualización en la UAM (invitó en particular a los profesores Manuel Atienza y Robert Alexy); ha sido co-organizadora de varios coloquios internacionales: *Interpretation in Law, art and Science*, (Universidad de Oxford); *La preuve par l'image* (EHESS, París); *Argumentation and Philosophy: Different Issues or Productive Tensions?* (UNAM, IIF); *Argumentation et persuasion* (EHESS, París).

DOCTOR JORGE OJEDA VELÁZQUEZ

Nació en la colonia Azteca, municipio de Arriaga, Chiapas, el 4 de julio de 1951. Hijo de Herman Ojeda Montes y Otelina Velázquez León.

Estudios

Licenciatura en derecho en la Universidad Nacional Autónoma de México, de 1973 a 1977, se tituló con la tesis "Los delitos especiales contemplados en la Ley de Inversiones Extranjeras"; Especialidad en Derecho Constitucional y Amparo en el Instituto de Especialización Judicial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en 1992; Especialista en Derecho Penal y Criminología en la Universidad de Roma, Italia, de 1980 a 1982 (CUM LAUDE); Doctorado en Derecho Canónico en la Universidad Pontificia en Roma, Italia, de 1979 a 1981 (MAGNA CUM LAUDE). Maestría en Derecho Constitucional en la Universidad Nacional Autónoma de México, de 2008 a 2010 (MENCIÓN HONORÍFICA).

Actividad Profesional

Procuración de Justicia: Oficial Secretario del Ministerio Público de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal; Agente Investigador del Ministerio Público de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal; Agente del Ministerio Público adscrito al Juzgado Vigésimo Quinto de lo Penal. Ejecución de Justicia: Subdirector Jurídico del Reclusorio Preventivo Norte del Distrito Federal; Subdirector Técnico del Reclusorio Preventivo Norte y Oriente del Distrito Federal; Director del Centro de Readaptación Social de la Ciudad de León, Guanajuato; y Director General de Prevención y Readaptación Social del Estado de Guanajuato.

Administración de Justicia: Secretario del Primer Tribunal Colegiado del Segundo Circuito; Secretario del Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito; Secretario de Estudio y Cuenta de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; Juez Quinto de Distrito en Materia Penal en el Estado de Jalisco; Magistrado del Cuarto Tribunal Unitario del Décimo Noveno Circuito; Magistrado del Segundo Tribunal Unitario del Segundo Circuito; y Magistrado del Décimo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito. Ocupa el cargo de Magistrado de Circuito desde el 1° de abril de 1997 y confirmado en el cargo el 31 de marzo del 2003.

Docencia

Profesor en el Instituto Nacional de Ciencias Penales; Universidad Autónoma del Estado de México; Universidad de Guanajuato; Universidad

de Guadalajara, Universidad Autónoma de Querétaro, y en la Universidad de Oaxaca.

Distinciones

Premio Internacional de Investigación Jurídico Penal “Maestro Francisco González de la Vega (1984). En febrero de 2009, recibió de la Universidad Manuel José de Rojas de San Cristóbal de las Casas, Chiapas el grado de Doctor “Honoris causa”. El 12 de julio de 2009, el Instituto Nacional para la Celebración del Día del Abogado A.C., el Consejo Mexicano de la Excelencia Académica, la Confederación de Colegios y Asociaciones de Abogados de México, A.C., el Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias y el Colegio de Abogados Universitarios A.C., le otorgaron un reconocimiento por su destacado desempeño en la Administración de Justicia.

Publicaciones

"Derecho de Ejecución de Penas" (Porrúa 1984, 1985, 1990); "Derecho Punitivo" "Teoría sobre las consecuencias Jurídicas del Delito", (Trillas 1993); "Derecho Constitucional Penal" (Porrúa 2006, 2007).

Asociaciones a las que pertenece

Miembro de la Academia Mexicana de Ciencias Penales, octubre de 2008.

El 19 de octubre de 2009, ingresó como miembro supernumerario a la Academia Mexicana de Ciencias Penales, con el trabajo titulado “Análisis Filosófico de las Reformas Constitucionales en Materia Penal”.

DOCTOR VÍCTOR MANUEL ROJAS AMANDI

Estudios

Realizó sus estudios de licenciatura en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México y de Maestría y Doctorado en derecho en la Universidad de Heidelberg, en Alemania. Actualmente cursa la etapa de tesis del doctorado en derecho de la Unión Europea de la Universidad Nacional de Educación a Distancia de Madrid. Asimismo, ha participado en los cursos del trigésimo programa exterior de la Academia de La Haya de Derecho Internacional y ha realizado una estancia de investigación posdoctoral en la Universidad de Hagen, Alemania.

Docencia

Como profesor invitado es miembro del Sistema Nacional de Investigadores desde el año 2001.

Desde 1999 se desempeña como profesor de tiempo completo en el Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, plantel Santa Fe.

Publicaciones

Es autor de 7 libros y demás de 30 artículos en materia jurídica.

Estudios.

Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, 1958. Cursó el Doctorado en Derecho en la Facultad de Derecho de la UNAM, donde, terminó los estudios y no obtuvo el grado.

Actividad profesional

En el Tribunal Fiscal de la Federación, Secretario "B" de Acuerdos y Magistrado. En la Tribunal Fiscal de la Federación, desempeñó el cargo de Secretario General Adjunto del Consejo Directivo de Vigilancia y Control Sanitario. Secretaría de Hacienda y Crédito Público fue subdirector Técnico de la Dirección del Impuesto Sobre la Renta, 1970-1973; y subcoordinador de la Coordinación General de Impuestos al Ingreso, 1997. En la Secretaría de Relaciones Exteriores desempeñó los siguientes cargos: Embajador de México en la República Federal de Austria, 1973-1975; embajador de México en la República Popular de Hungría, 1974-1975; embajador de México en la República Federal de Alemania, 1976; representante Permanente de México ante el Organismo Internacional de Energía Atómica de la ONU (OIEA), 1973-1975; representante Permanente de México ante la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), 1973-1975; representante de México ante el Comité de Asistencia Técnica, Administración y Finanzas de la OIEA, 1974; jefe de la Delegación Mexicana en las Conferencias Generales de la OIEA para los años de 1973-1975; jefe de la Delegación Mexicana en la Segunda Conferencia General de la ONUDI en Lima, Perú, marzo de 1975, y, jefe de la Delegación Mexicana en la Reunión del Grupo de los 77, celebrada en Argelia. Además ha realizado actividades profesionales independientes como Socio del Bufete de Abogados Bremer, Quintana, Vaca, Rocha, Obregón y Mancera, S.C. 1977-1979; socio del Despacho Padilla del Valle y Asociados, S.C. 1968-1970; socio Fundador del Bufete Schmill del Valle, S.C. Presidente del Consejo General del Centro de Arbitraje de México. En la Universidad Nacional Autónoma de México fue Investigador Titular "C" en el Instituto de Investigaciones Jurídicas. 1982-1985. En la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha tenido diversos cargos: Secretario de Estudio y Cuenta de la Cuarta Sala, 1963; Ministro Numerario Adscrito a la Cuarta Sala, 18 de abril de 1985; Ministro Presidente de la Cuarta Sala, 1987, y, Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y Presidente de la Comisión de Gobierno y Administración. Enero 2 de 1991- 31 de enero de 1995.

Docencia

Profesor de Ética, Historia Universal e Historia de México en la Universidad Militarizada Latinoamericana, 1956-1958. Profesor Titular por oposición de "Teoría General del Derecho" en la Universidad Autónoma Metropolitana en Azcapotzalco, 1978-1983. Profesor Titular de "Filosofía del Derecho" en la Universidad Autónoma Metropolitana en Azcapotzalco, 1980-1983. Es profesor Titular por Oposición de "Introducción al Estudio del Derecho" en la Facultad de Derecho de la UNAM. Profesor de "Introducción al Derecho y Derecho Civil" en la Facultad de Comercio de la UNAM. Profesor de "Derecho Fiscal" en el Instituto Mexicano de Estudios Fiscales, A.C.

Publicaciones

"Reconstrucción Pragmática de la Teoría del Derecho". Editorial Themis. México. 1997. "Lógica y Derecho". Distribuciones Fontamara S.A. 1993. "Pureza Metódica y Racionalidad en la Teoría del Derecho". Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. 1984. "La Conducta del Jabalí. Dos Ensayos sobre el Poder Kafka y Shakespeare" Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. 1983. "Código Fiscal de la Federación Comentado". Biblioteca Sistema. "El Sistema de la Constitución Mexicana". Librería de Manuel Porrúa S.A. 1971. "Teoría del derecho y del estado", Editorial Porrúa, 2003. "Ensayo sobre jurisprudencias, teología"; Hans Kelsen. Biblioteca de Ética, Filosofía del derecho y Política, Edit. Fontamara, 2003

Artículos

"Reconstrucción Teórica del Concepto de Persona" en Isonomía núm. 7. Octubre de 1997. ITAM. "Fundamentos Teóricos de la Defensa de la Constitución en un Estado Federal" en "La Defensa de la Constitución" compilado por José Ramón Cossío Díaz y Luis M. Pérez de Acha. Doctrina Jurídica Contemporánea. Fontamara. México.1997. "La Teoría de la Identidad del Derecho y del Estado de Hans Kelsen" en "LA Reforma del Estado. Estudios Comparados", editado por José Luis Soberanes, Diego Valadéz y Hugo A. Concha. Universidad Nacional Autónoma de México y Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República. 1996. "Interpretación del Derecho y Concepciones del Mundo" con José Ramón Cossío Díaz. Revista de la Facultad de Derecho de la UNAM. Tomo XLVI. Núms. 207-208. Mayo-Agosto 1996. Versión castellana del ensayo de Hans Kelsen "¿Qué es un Acto Jurídico?". Revista Isonomía. Núm. 4. 1996. "Lógica y Normas Positivas. Réplica a Eugenio Bulygin". Isonomía. Núm. 4. 1996.

"El Positivismo Jurídico" en El Derecho y la Justicia de la Enciclopedia Iberoamericana de Filosofía. Editorial Trotta. Madrid. Introducción al libro de Rudolf Aladar Métall "Hans Kelsen. Vida y Obra". UNAM. México. Ensayo introductorio al libro "Problemas Capitales de la Teoría Jurídica del Estado Desarrollados con Base en la Doctrina de la Proposición Jurídica de Hans Kelsen". Editorial Porrúa, S. A. México. 1987. "Condiciones Conductistas de las Implicaturas". DIANOIA. Anuario de filosofía/XXXIII. UNAM. Fondo de Cultura Económica. 1987. "El Debate sobre Mitilene". DOXA. Cuadernos de Filosofía del Derecho. Núm. 4. Centro de Estudios Constitucionales y Seminario de Filosofía del Derecho de la Universidad de Alicante. España. 1987. "El Concepto de Derecho en las Teorías de Weber y Kelsen". Boletín Mexicano de Derecho Comparado. Año XVIII. Enero-Abril 1985. UNAM. "Las Fuentes del Derecho" en el libro "Conceptos Dogmáticos y Teoría del Derecho". Coordinación de Humanidades de la UNAM. 1979. "Considerazioni Semantiche di Logica Deontica, con Particolare Riferimento alla Giurisprudenza". Informatica e Diritto. Vol. I. Anno II/Gennaio-Aprile. 1980. "Consideraciones sobre 'Derecho y Lógica' de Hans Kelsen". Crítica. Vol. X. Núm. 30. Diciembre 1978. Versión castellana del ensayo de Hans Kelsen "Derecho y Lógica". Cuadernos de Crítica. Instituto de Investigaciones Filosóficas. 1978. "Consideraciones Semánticas sobre Lógica Deontica con Especial Referencia a la Jurisprudencia". Crítica. Vol. VIII. Núm. 2. Abril de 1976. "El Sistema del Derecho y sus Implicaciones". Revista de la Facultad de Derecho de la UNAM. Tomo XXII. Núms. 87-88. Julio-Diciembre. 1973. "La Función Jurídica de las Garantías Individuales". Revista Universitaria.

"La Naturaleza Jurídica del Órgano Reformador de la Constitución". Revista del Colegio Sonorense de Abogados. Núms. 7-8. 1966. "La Garantía Jurisdiccional de la Legalidad en Relación con los Actos de la Administración Pública". Revista del Foro. México. "La Soberanía y el Derecho Internacional en la Teoría Pura del Derecho" en la Revista de la Facultad de Derecho de la UNAM. Núms. 66-67. Tomo XVII. 1967 y en la Revista Jurídica Veracruzana. Tomo XXII. Núm. 1. Enero-Marzo 1972. Xalapa, Ver. "La Presunción de Legalidad de las Resoluciones Administrativas" en la Revista de la Barra de Abogados. Diversos ensayos literarios publicados en el "Diorama de la Cultura" del periódico "Excélsior" sobre Emilio Zolá, León Tolstoj, Henrik Ibsen y Rom.

LÍNEA TEMÁTICA II

LA CONSTITUCIONALIDAD EN EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN EJECUTIVA

LICENCIADO MIGUEL CARLOS ALESSIO ROBLES

Estudios.

Abogado por la Escuela Libre de Derecho, con la tesis *Ensayo para la Instrumentación jurídica de Los Planes Administrativos*, la cual obtuvo mención honorífica.

Actividad profesional

Socio fundador del despacho Alcántara y Alessio Robles, S.C. Notario Público No. 19, del Distrito Federal desde el año de 1988 (con licencia). Subsecretario de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos en la Secretaría de Gobernación. Actualmente ocupa el cargo de Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal.

Docencia

Por lo que respecta a su actividad académica, se puede señalar que entre otras actividades, ha sido profesor y coordinador titular de la materia de derecho civil en la Escuela Libre de Derecho y profesor titular en diversas materias en la Universidad Panamericana; también ha sido profesor del curso de postgrado en la materia de derecho civil de la Escuela Libre de Derecho y profesor del curso de postgrado en la materia de derecho civil de la Universidad Panamericana.

Publicaciones

Autor de diversos artículos de trascendencia no sólo en el aspecto académico, sino también en el social, como son “Dualidad: Derechos Reales y Personales”; “Derechos Preferenciales del Derecho Mexicano”, “Posesión” y “Notas para la Regulación de la Tenencia de la Tierra en el Distrito Federal”. Además, es autor del libro “Temas de Derechos Reales”.

LICENCIADO FERNANDO MENDOZA CONTRERAS

Nació en la ciudad de Nogales, Sonora, el 14 de marzo de 1941.

Estudios

Licenciado en Derecho. Cursó sus estudios en la Universidad de Sonora, obtuvo mención honorífica en el examen profesional. Diploma emitido por el Centro de Estudios Superiores en Ciencias Jurídicas y Criminológicas, que lo acredita como miembro de la generación 2009-2010 en el Doctorado en Derecho Penal. Curso de alta empresa “Programa Especial IPADE - PGR”, en el Instituto Panamericano de Alta Dirección de Empresa, Universidad Panamericana.

Actividad profesional

En Sonora: Juez de Primera Instancia del Ramo Penal. Juez de Primera Instancia del Ramo Civil. Titular del Registro Público de la Propiedad. Presidente del Tribunal para Menores. Notario Público por ministerio de ley. Secretario y Asesor Jurídico del Ayuntamiento de Cajeme. En el Distrito Federal: Jefe del Departamento Jurídico del Banco Nacional de Crédito Agrícola. Gerente de fideicomisos y delegado fiduciario en la misma institución. Jefe de Asesores y Coordinador General de Delegaciones en el Registro Agrario Nacional. Diputado Federal a la LI legislatura. Senador de la República, LII y LIII Legislaturas. Actualmente es Director General de Constitucionalidad de la Procuraduría General de la República, en donde también conduce las relaciones de esta institución con la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Docencia

Catedrático del Instituto Tecnológico de Sonora. Catedrático de la Universidad Nacional Autónoma de México y de la Universidad Anáhuac.

Conferencias

Conferencista ante 300 fiscales de la unión americana con los temas “el juicio de amparo” y “las instancias de apelación correspondientes al proceso penal mexicano” en la ciudad de Dallas, Texas. Ha participado como representante de la Procuraduría General de la República en la conferencia de Ministros de Iberoamérica en Santa Cruz de la Paz, Bolivia y en conferencias celebradas en San José, Costa Rica, y en la reunión con Senadores de la República de Haití en el marco del proyecto de cooperación trilateral México-Francia-Haití. Ha dictado conferencias en la Universidad

Anáhuac, en la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, en la Procuraduría General de la República, ante colegios de abogados y de litigantes en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, en el marco del programa de cooperación entre la Unión Europea y México.

Participación internacional.

Conferencia Parlamentaria en la República Popular de China, en donde fue recibido por el presidente Lixian Han. Igualmente, participó en Conferencias Parlamentarias en Japón, Corea del Norte y Corea del Sur, respectivamente.

Publicaciones

Análisis de los procesos revolucionarios, Editorial Grijalvo 1981, best seller (4to. Lugar nacional de ventas, Grijalbo). Sonora, luces y sombra de una entidad (Gobierno de Sonora). Lineamientos elementales de sociología, Editorial Porrúa, 3da. Edición. Síntesis del proceso histórico de México, Editorial Frente Mexicano de Cultura). El dialogo de los caudillos. La casa de los arrecifes. Vivencias, convivencias y algo más.

Asociaciones a las que pertenece

Miembro de La Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística

LICENCIADO JOSÉ JULIÁN DOMÍNGUEZ ARROYO

Estudios

Abogado por la Escuela Libre de Derecho, titulado con menciones especiales a la tesis presentada y al examen sustentado. Especialista en Argumentación Jurídica por la Universidad de Alicante, España y Diplomado en Derecho de la Seguridad Nacional por la Universidad de Virginia, Estados Unidos de América. Egresado de la Maestría en Derecho Administrativo y de la Regulación por el Instituto Tecnológico Autónomo de México.

Actividad profesional

En el sector público, ha desempeñado diversos cargos y responsabilidades en la Secretaría de Gobernación, en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, II Legislatura. En el sector privado, se ha desarrollado como abogado postulante en materia administrativa y constitucional, así como consultor jurídico en materia de análisis y desarrollo legislativo.

Docencia

Profesor titular en la Escuela Libre de Derecho de la materia “Introducción al Derecho”, a nivel licenciatura.

Conferencias

Ha participado también como ponente y profesor en diversos cursos, diplomados y posgrados organizados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y por el Instituto Nacional de Administración Pública, entre otras instituciones.

DOCTOR JAVIER LAYNEZ POTISEK

Estudios.

Licenciatura en Derecho. *Universidad Regiomontana*. Tesis: “La reforma administrativa en México y sus etapas de implementación”.

Diplomado en Administración Pública. *Instituto Internacional de Administración Pública, Paris, Francia*. Maestría en Derecho Público *Universidad de Paris XI Sceaux*. Tesis: “El control de la empresa pública en Francia: el caso de la Régie Renault”. Maestría en Administración Fiscal. *Universidad de Paris IX Dauphine*, Tesis: “El contencioso fiscal en México.” Doctorado en Derecho Público. *Universidad de Paris XI Sceaux*. Mención Honorífica con la tesis “El nuevo rol del Estado frente al sector público. La desincorporación de entidades paraestatales”

Actividad profesional

Abogado Hacendario de la Procuraduría Fiscal de la Federación. Director de Legislación y Normatividad de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Director de Normatividad de la Secretaría de Educación Pública. Consejero Jurídico Adjunto del Ejecutivo Federal, en la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal. Subprocurador Jurídico y de Asuntos Internacionales de la Procuraduría General de la República. Consejero Jurídico del Secretario de Hacienda y Crédito Público. Actualmente es Procurador Fiscal de la Federación, sectorizado a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Conferencias

Mesa redonda Reforma Constitucional en materia energética. Escuela Libre de Derecho. Foro discusión Reforma Energética. ITAM. Participante en el Panel “La Defensa Constitucional del Contribuyente Acciones y Controversias Constitucionales” Senado. Foro Cultura de la legalidad, Tema Cultura de la legalidad, Democracia y Política Fiscal. SEGOB. Debate con la ANADE sobre Amparo Fiscal. Periódico Milenio Amparo Fiscal. Mesa Redonda en el Excélsior con la IMCP sobre Amparo Fiscal. Mesa Redonda: Reforma Amparo Fiscal. CIDE.

Coloquio de Análisis y debate sobre las propuestas para una nueva regulación del juicio de amparo. Senado de la República. Foro las Reformas Constitucionales en materia de Amparo. ITAM.

Docencia

Profesor de Derecho Administrativo I en el *Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE)*. Profesor de Estructura Jurídica del Estado Mexicano en la Maestría en Administración Pública *Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE)*. Profesor del Curso de Derecho Administrativo, *Programa de Capacitación de Abogados Hacendarios del SAT*. Profesor de Derecho Administrativo y Tributario, El Colegio de México. Profesor de Impuesto sobre la Renta, Colegio Nacional para la Educación Profesional. Profesor de Fiscal I (parte general) y Fiscal II (contencioso fiscal), Universidad Regiomontana, Facultad de Contaduría. Miembro del Consejo Asesor de la Maestría en Derecho Administrativo, Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). Miembro del Consejo Académico de la Carrera de Licenciatura en Derecho, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

Conferencias

Ponente en distintos foros, seminarios, cursos y conferencias, Universidad Nacional Autónoma de México, Cámara de Diputados, Senado de la República, Instituto Tecnológico Autónomo de México, Servicio de Administración Tributaria, Gobierno del Distrito Federal, Universidad Anáhuac.

Publicaciones

La Desincorporación de Entidades Paraestatales: ¿Un retorno al Estado mínimo? Memoria del Seminario Internacional sobre Redimensionamiento del Estado. INAP 1987. La Suprema Corte de Justicia como Tribunal Constitucional: su impacto en la Administración Pública Federal. Seminario: “La Justicia Mexicana hacia el Siglo XXI”. UNAM-Senado de la República, México 1997. La Justicia Constitucional en materia Político-Electoral. Seminario sobre “Defensa y Protección de la Constitución”. UNAM 1997. La Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal. En la publicación “Fortalecimiento del Estado de Derecho”. FENASEM, México 1996. Equilibrio entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo. Gobernabilidad: nuevos actores, nuevos desafíos. IBERGOB-MÉXICO, Ed. Porrúa, Vol. II, México 2002. Puntos Finos, Dofiscal, “Implicaciones de la Reciente Reforma Constitucional en Materia de Justicia Penal, en la Procuración de Justicia Fiscal Federal”, México 2010.

Distinciones.

Presea *Isidoro Fabela* al Mérito Público; otorgada por la Federación Nacional de Abogados al Servicio de México. Julio de 1997. Condecoración de Honor, en Plata, otorgada por el Gobierno de la República de Austria. Agosto de 2005.

DOCTORA LETICIA BONIFAZ ALFONZO

Estudios.

Licenciada y Doctora en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, con especialidad en Derecho Constitucional y Administrativo. En 1995, fue becaria del gobierno de Italia para realizar una investigación posdoctoral en la Universidad de Bologna.

Actividad profesional.

De 1984 a 1994 prestó sus servicios en la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República, posteriormente fue: Asesora de la Gerencia Jurídica de la Comisión Federal de Electricidad; Asesora en la Consultoría Jurídica de la Secretaría de Relaciones Exteriores; Asesora en la Subsecretaría de Desarrollo Político de la Secretaría de Gobernación; Asesora en la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca; Asesora en la Comisión de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público de la Cámara de Diputados; Directora General de Regulación al Transporte en la Secretaría de Transporte y Vialidad del Gobierno del Distrito Federal; Asesora del Magistrado Presidente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; Directora de la Escuela Judicial del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Asesora del Abogado General de Universidad Nacional Autónoma de México. Directora General de Prevención del Delito de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal. Coordinadora de Proyectos Especiales en la misma Secretaría. Actualmente es Consejera Jurídica y de Servicios Legales del Gobierno del Distrito Federal.

Docencia.

Ha tenido una larga trayectoria académica en la UNAM.

LÍNEA TEMÁTICA III

LA CONSTITUCIONALIDAD EN EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN JUDICIAL

MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS

Nació en México, Distrito Federal, el 4 de diciembre de 1950.

Estudios

1979-1980. Universidad de *Warwick*, Reino Unido. Estudios en Administración Pública y Ciencias Políticas. 1970-1974. Escuela Libre de Derecho; donde obtuvo el título de Abogado en marzo de 1977. 1966-1968. Estudios de Preparatoria en el Centro Universitario México. 1956-1965. Estudios de Primaria y Secundaria en el Colegio Simón Bolívar.

Actividad Profesional

Profesor de Tiempo completo en el departamento de Derecho impartiendo los cursos primero y segundo de Derecho Constitucional, Derecho Parlamentario y Derecho Electoral, y Director del Centro de Estudios de Derecho Público, en el ITAM (17 de enero de 2005 al 12 de diciembre de 2006). Subsecretario del Trabajo, Seguridad y Previsión Social en la STPS (8 de diciembre de 2000 a 15 de enero de 2005). Secretario General de la H. Cámara de Diputados (2 de diciembre de 1999 a 6 de diciembre de 2000). Profesor de tiempo completo en el departamento de Derecho del Instituto Tecnológico Autónomo de México y Director del Centro de Estudios de Derecho Público, impartiendo los cursos de Derecho Laboral, Administrativo (I-II), y de Derecho Electoral y Parlamentario (Enero de 1998 a noviembre de 1999). Subsecretario de Desarrollo Político de la Secretaría de Gobernación (Noviembre de 1996 al 2 de enero de 1998). Magistrado Presidente del Tribunal Federal Electoral (Octubre de 1990 a octubre de 1996). Asesor de Estudios Especiales de la Presidencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (Julio a octubre de 1990). Subdirector General "B" de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República (Enero de 1989 a junio de 1990). Magistrado Numerario del Tribunal de lo Contencioso Electoral (1987–1989). Titular de la Jefatura de Relaciones Laborales del Instituto Mexicano del Seguro Social (1982–1987). Secretario Técnico de la Oficialía Mayor de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (1981–1982). Secretario General de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje (1976–1979). Asesor del Coordinador Jurídico del Banco Nacional de Crédito Rural (1975–1976). Asesor de la Jefatura de

Relaciones Laborales del Instituto Mexicano del Seguro Social (1973–1975). Primer Secretario de Acuerdos del Tribunal para Menores (1972). Asistente de la Subdirección Jurídica de la Comisión de Fomento Minero (1971–1972).

Docencia.

Profesor del Instituto Tecnológico de México – ITAM. Impartió las materias de Derecho Constitucional I y II, Derecho Parlamentario y Derecho Electoral (Enero 1998 a diciembre de 2006). Profesor titular de Derecho Administrativo de la Escuela Libre de Derecho (1982 a 2010). Profesor de Cátedra Magistral de la Escuela Libre de Derecho (2010).

Publicaciones.

Autor del libro: Los impedimentos e incompatibilidades en el marco del estatuto personal de los senadores; coautor de los libros: La Competencia en Materia Laboral y los Tribunales de Seguridad Social, así como, Derechos y Cultura Indígena. Autor de diversos artículos sobre Derecho Constitucional, Electoral, Parlamentario, Administrativo y Laboral. Ha dictado conferencias en diversos foros nacionales e internacionales sobre las mismas materias.

2. MAGISTRADO MANUEL LUCIANO HALLIVIS PELAYO

Estudios y reconocimientos.

Doctor en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, Tesis premiada con el Segundo Lugar del Premio del Instituto Nacional de Administración Pública, 1998. Maestro en Derecho (Tulane), Maestro en Administración Pública (The Vo Of *Michigan*), ambas en EE.UU., 1977-1979; becario de CONACYT y del Banco de México. III Curso de Instituciones y Técnicas Tributarias del CIAT, en el Ministerio de Economía y Hacienda de España (1983) y Licenciado en Derecho por la Universidad Iberoamericana con Mención Honorífica, Tesis premiada con el Primer Lugar del Primer Concurso de Tesis Profesionales de la CANACO, 1976.

Premio especial “Miguel Villoro Toranzo” (UIA, 2004), Medalla al Mérito Universitario (UIA 2000), Diploma al Mérito Universitario (UIA, 1996). Vocal de la *Internacional Fiscal Association* Grupo Mexicano; Vocal de la Academia Mexicana de Derecho de la Seguridad Social A. C.; Académico de la Academia Mexicana de Derecho Fiscal; Miembro de la Barra Mexicana, Colegio de Abogados, del Colegio Nacional de Profesores e Investigadores en Derecho Fiscal y del Tribunal Universitario de la UIA y Presidente del Colegio en Derecho Administrativo de la UIA.

Actividad profesional.

Experiencia profesional de más de 35 años, habiendo ocupado diversos cargos en la SHCP, la Contaduría Mayor de Hacienda, Fertimex y el IMSS. En enero de 1997 fue designado Magistrado Regional del hoy Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, (Presidente de la Tercera Sala Regional Metropolitana en 1998 y en 2002). En Septiembre de 2002 fue promovido a la Sala Superior, Presidente de la Segunda Sección en 2004 y Presidente de la Primera Sección en 2007. El 28 de Octubre de 2008 fue nombrado para un nuevo periodo de 15 años como Magistrado de la Sala Superior.

Docencia.

Más de 30 años de docencia impartiendo cátedra: en la licenciatura en Derecho y diplomados de la UIA; en el Doctorado en Derecho Fiscal de la Universidad de Salamanca; en la Maestría en Derecho Administrativo de la Universidad Panamericana; y, en los Posgrados en Derecho y en Contaduría y Administración de la UNAM.

Publicaciones.

Libros: “Teoría General de la Interpretación”, “Fisco Federalismo y Globalización” y “Tratado de Derecho Fiscal y Administración Tributaria de México”; ensayos en 6 libros colectivos y más de 40 artículos en revistas especializadas.

MINISTRA MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS

Nació el 4 de Enero de 1956 en San Cristóbal de las Casas, Chiapas. Hija de Belisario Luna Flores, comerciante, y Josefa Ramos Blanco, ama de casa.

Estudios

Cursó la primaria, la secundaria y la preparatoria en San Cristóbal de las Casas, Chiapas; realizó sus estudios profesionales en la Universidad Nacional Autónoma de México, obteniendo el grado de Licenciada en Derecho. Realizó la especialidad en Derecho Constitucional y Administrativo en la División de Estudios Superiores de la UNAM, y la Maestría en la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM. Es Doctora en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, grado que obtuvo el 17 de Noviembre de 1999 con la tesis "Procedencia del Juicio de Amparo respecto de las decisiones de los Paneles Binacionales del TLCAN".

Cursos, seminarios y diplomados

Efectuó el Curso de Especialización Judicial, en el Instituto de Especialización Judicial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; el Seminario de Prácticas desleales de Comercio Internacional, impartido conjuntamente por el ITAM y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; el curso de Derecho Angloamericano impartido por la Universidad de Austin en Texas (The University of Texas at Austin) en el Instituto de la Judicatura Federal; el curso sobre Política en Materia de Competencia Económica, impartido en forma conjunta por el Instituto de la Judicatura Federal y la Comisión Federal de Competencia; Curso de Derecho Internacional, denominado Derecho de los Tratados, en el Instituto de la Judicatura Federal; Diplomado en Arbitraje Comercial Internacional, en la Escuela Libre de Derecho y Capítulo Mexicano de la Cámara Internacional de Comercio, A.C.; Diplomado en Derecho Constitucional y Amparo Instituto de la Judicatura Federal (215 horas); Diplomado sobre Derecho Norteamericano, en la Universidad Iberoamericana. Participó en el Curso sobre Redes, Correo Electrónico y Uso de Escáner, en la Dirección General de Informática del Consejo de la Judicatura Federal; en el Curso de Didáctica Básica en el Instituto de la Judicatura Federal; en el Curso de Relaciones Humanas, Inteligencia Emocional y Manejo Positivo del Estrés, impartidos por la Dirección General de Recursos Humanos del Consejo de la Judicatura Federal.

Actividad profesional.

De 1972 a 1974, fungió como Secretaria en la Dirección General de Extensión Agrícola de la Secretaría de Agricultura y Ganadería. Dentro del Poder Judicial de la Federación se ha desempeñado como Oficial Judicial, Actuario Judicial y Secretaria Proyectista en el Juzgado Cuarto en Materia Administrativa en el Distrito Federal, entre 1975 a 1979; Secretaria

Proyectista en el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, entre los años 1979 a 1980; Secretaria Proyectista en el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito en los años de 1980 a 1984; Secretaria de Estudio y Cuenta de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los años 1984 a 1985; Secretaria de Estudio y Cuenta de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los años 1985 a 1986; Juez de Distrito en el Juzgado Segundo de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, del año 1986 a 1992; Magistrada de Circuito en el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito de 1993 a 1995; Magistrada durante el Proceso Electoral Federal de 1994, en la Sala de Segunda Instancia del Tribunal Federal Electoral; Magistrada del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, de 1995 a 2003; Consejera de la Judicatura Federal, nombrada por oposición por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el año de 2003; actualmente ocupa el cargo de Ministra de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, propuesta por el Presidente de la República, designada por el Senado de la República (LIX Legislatura), el 19 de febrero de 2004.

Cargos honorarios desempeñados.

Fue Tesorera del Colegio de Secretarios de Estudio y Cuenta en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los años 1984 a 1985; Presidenta del Colegio de Secretarios de Estudio y Cuenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los años 1985 a 1986; Presidenta de la Segunda Reunión Nacional de Jueces de Distrito del Poder Judicial de la Federación en el año de 1992; Decana de los Jueces de Distrito en la República Mexicana del Poder Judicial de la Federación en el año de 1992; Miembro del Comité de Doctorado de Derecho Constitucional y Administrativo. (Anterior Plan de Estudios) en la Universidad Nacional Autónoma de México. Facultad de Derecho. División de Estudios de Posgrado, del año 2000 a la fecha; Miembro del Comité de Doctorado de Derecho Constitucional y Administrativo. (Nuevo Plan de Estudios) de la Universidad Nacional Autónoma de México. Facultad de Derecho. División de Estudios de Posgrado, del año 2000 a la fecha; Miembro activo de la Asociación Nacional de Doctores en Derecho, A. C. del año 2002 a la fecha; Miembro activo del Claustro Académico de Doctores en Derecho de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, del año 2002 a la fecha; fue Miembro del Consejo Técnico de la Universidad Marista. Facultad de Derecho, en los años 2002-2003; Miembro fundador del Colegio de Profesores de la Facultad de Derecho, de la Universidad Marista. Facultad

de Derecho, en el año 2002; Académica Honoraria de la Academia Mexicana de Derecho Fiscal, desde el año 2005.

Docencia.

Dentro del Instituto de la Judicatura Federal ha sido Maestra de las siguientes materias: “Amparo Administrativo” y “Derecho Constitucional” en el Curso de Especialización Judicial; “Módulo de Suspensión en el Juicio de Amparo” dentro del Curso de Especialidad en Administración de Justicia en Juzgados de Distrito Generaciones 1ª, 2ª y 3ª; en el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) ha sido catedrática en la materia “Derecho Constitucional II” (Garantías); catedrática en la División de Estudios de Posgrado de la UNAM en las materias “Poder Judicial” y “Juicio de Amparo”; en la Universidad Panamericana ha impartido el módulo del posgrado en derecho “Diversas Cuestiones Procesales dentro del Juicio de Amparo”; dentro de la Maestría de Derecho Constitucional que imparte la Universidad Marista fue titular de la materia “Poder Judicial”. Como Ponente ha participado en el Curso “Estructura y Funcionamiento del Poder Judicial” en la División de Estudios de Posgrado de la UNAM; en el Diplomado en “Juicio de Amparo, que impartió el Centro de Extensión Universitaria de la Universidad Iberoamericana Laguna de Torreón Coahuila; en el Diplomado en “Juicio de Amparo”, de la Universidad Iberoamericana; en el Curso Regional de Actualización Laboral Zonas Noreste y Sur del Instituto Mexicano del Seguro Social; en el Curso Regional de lo Contencioso Laboral para la Zona Centro y Noreste del Instituto Mexicano del Seguro Social; en el Diplomado en “Juicio de Amparo”. Universidad de Estudios de Posgrado en Derecho en la ciudad de México, Distrito Federal; en “Amparo Fiscal” en la Maestría de Derecho Fiscal de la Universidad Autónoma de Fresnillo, Zacatecas; en el Diplomado en “El Juicio de Amparo”. División de Educación Continua de la Universidad Nacional Autónoma de México y Colegio de Magistrados y Jueces del Poder Judicial Federal; en el Diplomado en “Juicio de Amparo”. Instituto Tecnológico Autónomo de México. (ITAM); en el Curso de “Introducción a la Especialización Judicial”. Colegio de Jóvenes Estudiantes de Derecho y Nuevos Profesionistas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, A. C.; en Talleres de Elaboración de Sentencias de Amparo en el Instituto de la Judicatura Federal; en el Curso de Arbitraje para Magistrados y Jueces Civiles del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

Conferencias.

1994 y 1995. Diversas conferencias invitada por el Gobierno del Estado de Puebla; 1996, 1997 y 1998. Diversas conferencias para el Consejo Nacional de Egresados de Posgrado en Derecho, A. C.; 1996. En la Universidad Autónoma de Tlaxcala; 1997 y 1998. En la Universidad de Estudios de Posgrado en Derecho; 1998. En el Instituto Mexicano del Seguro Social; 1999. En el Instituto Federal de Defensoría Pública; 2000. En la Academia Mexicana de Derecho Fiscal; 2000. En la Universidad Popular Autónoma de Puebla (UPAEP); 2001. En la Universidad Nacional Autónoma de México. Facultad de Derecho. División de Estudios de Posgrado; 2002. En la Universidad de las Américas en Puebla, Puebla; 2002. En la Universidad del Golfo de México en Orizaba, Veracruz; 2002. En la Universidad Latinoamericana; 2003. En la Universidad Anáhuac de Xalapa, Veracruz; 2003. En la Asociación de Abogados de Poza Rica, A. C.; 2003. En la Academia Mexicana para el Derecho, la Educación y la Cultura, A. C.; 2003. “La Supremacía de los Tratados Internacionales respecto del Derecho Mexicano” para el Colegio de Jueces y Magistrados del P.J.F.; 2004. En el II Curso Iberoamericano de Justicia Electoral; 2004. “Consejo de la Judicatura Federal”, en el Foro La Reforma del Estado y el Distrito Federal; 2004. “Suspensión del Acto Reclamado”, en la Universidad de Baja California en Tijuana y la Barra de Abogados “Lic. María Sandoval Zarco, A. C.”; 2004. “El Ministro de la S.C.J.N., perfil personal y profesional, nombramiento, ejercicio y remoción”, en el Diplomado Teórico-Práctico en Amparo organizado por el Colegio de Jueces y Magistrados del Poder Judicial de la Federación; 2004. En el Instituto de Ciencias Jurídicas, Campus Aragón, A. C.; 2004. En el Diplomado “Derecho Judicial y Amparo, organizado por el Colegio de Jueces y Magistrados del Poder Judicial de la Federación, Instituto Mexicano de Ciencias y Artes Aplicadas, S. A. de C. V. y el Instituto de Estudios de Derecho Social; 2005. Coloquio sobre Derecho Sociales en el Senado de la República; 2005. “Cumplimiento de las sentencias en materia fiscal” en la Academia Mexicana de Derecho fiscal; 2005. En la Asociación de Abogados de Empresa, A. C.; 2005. En la Academia Mexicana de Derecho Fiscal, Capítulo Durango, A. C.; 2005. “Control Constitucional del Sistema Judicial Mexicano”. CXCI Aniversario Institucional del Supremo Tribunal de Justicia para la América Mexicana en el Palacio de Justicia “José María Morelos” en Morelia, Michoacán;

2005. “Los Derechos Sociales”, dentro del Ciclo de Conferencias sobre Derechos Sociales en el Senado de la República; 2006. “Precedentes relevantes de la SCJN en materia de Expropiación”, en la Universidad Autónoma de Nuevo León. Facultad de Derecho y Criminología; 2006.

“Criterios de la SCJN en materia de publicación de leyes”, en la Reunión Nacional de Diarios, Periódicos, Gacetas y Boletines Oficiales de los Estados Unidos Mexicanos.

Participación internacional.

1997. Conferencia sobre “PROCEDIMIENTOS Y PENAS PREVISTOS EN EL SISTEMA LEGAL MEXICANO EN MATERIA DE DERECHO AUTORAL” (*Proceedings and Punishments seth forth in the Mexican Legal Sistema on Copyright Matters*), en el marco del simposio *Intellectual Property Rights Enforcement*. Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial y Foro de Cooperación Económica Asia Pacífico (APEC). Taipei, China; 1999. “LA PARTICIPACION JURISDICCIONAL EN LOS DIFERENTES TIPOS DE ARBITRAJE.” Seminario de Medios Alternos para la solución de Controversias para Jueces y Empresarios impartido en el Comité Consultivo de Controversias Comerciales Privadas del TLCAN y Centro de Resolución de Controversias México Estados-Unidos. U:S: Trade Center, Ciudad de México; 2002. “SOLUCIÓN DE UN CASO DE ESTUDIO EN EL MARCO DE LA LEY MEXICANA” (*Solution to a study Case under Mexican Law*). Participación en la Conferencia Judicial de la Corte de Reclamos Federales de los Estados Unidos. Universidad George Washington y la Asociación de la Barra de la Corte de Reclamos Federales de los Estados Unidos. Washington D.C, Estados Unidos de Norte América; 2004. “Fusión de Cortes Supremas y Consejos de la Judicatura” en la 5ª Reunión Preparatoria de la VIII Cumbre Iberoamericana de Presidente de Cortes Supremas y Tribunales Supremos de Justicia. Antigua Guatemala; 2006. “SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS EN EL MARCO DEL TLCAN.” Seminario de Derecho Mercantil. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Ponente y Moderadora de la Mesa Solución de Controversias Internacionales. México D.F. 2006.

Publicaciones.

En el año de 1992, publicó en la Memoria de la 3ª Reunión Nacional de Jueces de Distrito del Poder Judicial de la Federación, el artículo: “Procedencia del Juicio Ordinario Federal en Materia Administrativa”. En el año de 1997, publicó en la Revista del Centro de Estudios de Actualización Jurídica, el artículo “La prueba pericial en el incidente de daños y perjuicios previsto en el artículo 105, último párrafo de la Ley de Amparo”. En 2002, publicó en el *The George Washington International Law Review, Special edition, The Court of Federal Claims 15th Judicial Conference, Solution to a study Case under Mexican Law*, bajo el título SUING THE SOVEREINGN IN MEXICO, por la Universidad George Washington, Washington, D. C., U.S. A.,

Volumen 35, Número 3, 2003. En el año 2003 publicó “Los Derechos Políticos de la Mujer”, en la Revista “Derecho y Cultura”, números 11 y 12. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM; Academia Mexicana para el Derecho, la Educación y la Cultura, A. C.; Tribunal Electoral del Estado de Puebla; Instituto Electoral del Estado de Puebla.

Reconocimientos

1995 Reconocimiento por trayectoria otorgado por el Poder Judicial de la Federación por 20 años de servicio. 2000 Reconocimiento del Poder Judicial de la Federación por 25 años de servicio. 2004 Reconocimiento por trayectoria otorgado por la Universidad Autónoma de Chiapas. Facultad de Derecho. 2004 Reconocimiento otorgado por la Asociación Nacional de Doctores en Derecho, A. C., a la trayectoria y designación como Ministra de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2004 Reconocimiento otorgado por el Instituto Nacional de Ciencias Penales y el Instituto Nacional de las Mujeres, en el Homenaje a la Trayectoria de Mujeres Mexicanas en Materia de Impartición y Procuración de Justicia. 2005 Reconocimiento como visitante distinguido otorgado por el Ayuntamiento de Boca del Río, Veracruz. 2005 Reconocimiento otorgado por la Generación de Abogados 1978-1983, Asociación Licenciado Larios Valencia, A. C. de la Universidad de Guadalajara. 2005 Reconocimiento del Poder Judicial de la Federación por 30 años de servicio. 2006 Reconocimiento otorgado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el Homenaje a las “Diez Primeras Ministras de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”.

Distinciones.

“HUÉSPED DISTINGUIDO DE TUXTLA GUTIÉRREZ, CHIAPAS” Otorgado por el Municipio de Tuxtla Gutiérrez Chiapas. 2004. “PRESEA TEPANTLATO AL MÉRITO JURÍDICO”, otorgada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas Campus Aragón, A.C. 2004. “MUJERES CONTRIBUYENDO POR MEXICO” reconocimiento otorgado por el Club Rotario de Jardines del Pedregal. “MEDALLA DOCTOR MANUEL VELASCO SUÁREZ”, otorgada por el H. Ayuntamiento Constitucional de San Cristóbal de las Casas, Chipas. “MIEMBRO HONORARIO ACADEMIA DE DERECHO FISCAL”.

MAGISTRADO PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ

Estudios.

Es licenciado en derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, realizó los estudios de Doctor en Derecho en la Universidad Panamericana.

Actividad profesional.

Tiene una antigüedad de 35 años en el Poder Judicial de la Federación, en los cuales ha ocupado los cargos de Oficial Judicial, Actuario Judicial, Secretario de Juzgado de Distrito y Tribunal Colegiado de Circuito, Secretario de Estudio y Cuenta en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Juez de Distrito, Subsecretario General de Acuerdos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Magistrado de Circuito en materia laboral y administrativa, así como Magistrado de la Sala Regional correspondiente a la cuarta circunscripción plurinominal del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y en este momento, es Magistrado de la Sala Superior de éste tribunal.

Docencia.

Profesor de Amparo en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México; Profesor de Amparo en materias administrativa, civil y fiscal en la División de Estudios de Posgrado de la Universidad Panamericana; catedrático de Amparo en materia administrativa y agraria en el Instituto de Especialización Judicial del Consejo de la Judicatura Federal y en el Instituto de la Defensoría Pública.

Publicaciones.

Es coautor de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, Comentada; asimismo, ha publicado, entre otros, los artículos; “La Reforma del Estado y el Sistema Judicial Mexicano”, “El Juez, la Jurisprudencia y la Autoridad Administrativa”, y “Los Jueces de la Democracia y los Derechos Fundamentales Previstos en los Tratados Internacionales” en prensa.

Asociaciones a las que pertenece.

Actualmente, es miembro del Comité Directivo de la Asociación Mexicana de Impartidores de Justicia e integrante de la Comisión del Poder Judicial de la Federación para el Bicentenario del Inicio de la Independencia y Centenario del Inicio de la Revolución Mexicana para 2010.

LÍNEA TEMÁTICA IV

LA CONSTITUCIONALIDAD EN EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN LEGISLATIVA

DIPUTADO VÍCTOR HUMBERTO BENÍTEZ TREVIÑO

Estudios.

Licenciado y Doctor en Derecho, con posgrado en Antropología Histórica y en Derecho Constitucional Administrativo.

Actividades profesionales.

Dentro de su trayectoria política destacan haber sido Coordinador de Encuentros de Profesionales en la campaña presidencial de José López Portillo; Catedrático del Instituto de Capacitación y Desarrollo Político (ICAPED) del Comité Ejecutivo Nacional del PRI; Presidente Municipal de la Ciudad de Toluca, Estado de México; Consejero Político Estatal del PRI en el Estado de México; Consejero Político Nacional del PRI en el Comité Ejecutivo Nacional del PRI; Director de APES zona centro norte del PRI. En su experiencia legislativa, ha sido Diputado Local en la LV Legislatura del Estado de México, Presidente de la Comisión de Puntos Constitucionales, Subcoordinador del grupo Parlamentario del PRI y Presidente del Congreso en la LV Legislatura; actualmente es Diputado Federal del Partido Revolucionario Institucional por el Estado de México en la LXI Legislatura y Presidente de la Comisión de Justicia de la H. Cámara de Diputados. En la Administración Pública Federal se ha desempeñado como Director de Desarrollo Social del Instituto Auris; Director de Administración de la Secretaría de Turismo; Subdirector de Legislación Tributaria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Director de Registro Patrimonial de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación; Coordinador de Asesores del Secretario de la Contraloría General de la Federación; Procurador General de la República. En la Administración Pública Local, tuvo los siguientes cargos: Delegado Político en Benito Juárez, del Departamento del Distrito Federal; Magistrado Presidente del Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de México; Presidente del Consejo Consultivo para la Actualización de la Legislación del Estado de México; Procurador General de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal; Procurador General de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México; Secretario General y de Gobierno del Estado de México. Ha sido abogado postulante en su despacho particular.

Docencia.

Ha impartido las siguientes cátedras: Administración Municipal y Estatal; Lógica, Teoría Jurídica Contemporánea; Historia de México; Filosofía; Entorno Legal; y Administración Pública.

Asociaciones a las que pertenece.

Miembro activo de las siguientes organizaciones: Asociación Nacional de Doctores en Derecho; Colegio Nacional de Abogados; Academia Mexicana de Finanzas Públicas; Barra Mexicana de Abogados; Instituto Nacional de Administración Pública; y Socio Numerario de la Ilustre y Benemérita Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística del Estado de México.

Publicaciones.

Ha publicado las siguientes obras: Disertaciones Juaristas; La Sala Constitucional del Estado de México; Filosofía y Praxis de la Procuraduría de Justicia; Ponciano Arriaga y León Guzmán, dos próceres de la Reforma; Ponciano Arriaga, defensor paradigmático de los pobres.

Estudios.

Doctor en Derecho por la Universidad Autónoma de México, y por la Universidad Complutense de Madrid. Ha sido Visiting Fellow en la Universidad de Yale y Visiting Researcher en la Universidad de Georgetown.

Actividades profesionales.

Fue invitado como experto, del grupo internacional que revisó los insumos técnicos que apoyaron la instalación de la Asamblea Constituyente en Bolivia en el año 2006. De 2007 a 2008, miembro del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal. De 1996 a 2003, Consejero del Instituto Federal Electoral. Es Investigador del CONACYT, nivel III e Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM de tiempo completo. Es Diputado Federal por el IV Distrito Electoral Federal de Iztapalapa, Distrito Federal, postulado por el Partido del Trabajo.

Publicaciones.

El Contractualismo y su Proyección Jurídico- Política. Universidad Autónoma de Querétaro, México, 1991, ISBN: 968-845-125-8.

Partidos Políticos y Democracia Representativa, XLIX Legislatura del Estado de Querétaro, 1991, 1ª Edición, Querétaro, Querétaro.

Crisis de Legitimidad y Democracia Interna de los Partidos Políticos, Fondo de Cultura Económica, 1992, 1ª Edición, México, ISBN: 968-16-3756-9.

Transición Política y Reforma Constitucional en México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1994, Serie G Estudios Doctrinales, Núm. 158, 1ª Edición, México, ISBN: 968-36-3806-6.

Una Constitución para la Democracia. Propuestas para un Nuevo Orden Constitucional. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1996, Serie G: Estudios Doctrinales, Núm. 180, 1a. edición, ISBN: 968-36-4843-6.

Partidos Políticos y Democracia, Instituto Federal Electoral, México, 1996. ISBN: 968-6581-70-7.

La Actualidad Constitucional de América Latina, Proliber, México, 1997. ISBN: 968-7944-00-5.

Estudios Jurídicos en torno al Instituto Federal Electoral, (Coautoría), Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2000. ISBN: 968-36-8592-7.

Lecciones del Asunto Pemex y Amigos de Fox, UNAM, México, 2004. ISBN: 970-32-1746-X.

La Argumentación como Derecho*, UNAM, México, 2005. ISBN: 970-32-2415-6. Primera Edición.

Estado de Derecho y Corrupción (Coautor) Porrúa, México, 2005. ISBN: 970-07-6113-4.

Poderes fácticos e incompatibilidades parlamentarias, México, UNAM, 2006. ISBN: 970-32-3653-7.

Para entender la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (Coautor), México, Nostra Ediciones, 2007, ISBN: 968-5447-38-1.

Introducción al Estudio del Derecho, México, UNAM/Nostra Ediciones, 2009.

En defensa del Petróleo, México, UNAM, 2009.

Articulista de la Revista EMEEQUIS y la Revista Zócalo.

Distinciones.

Ha recibido distintos premios y reconocimientos como el Premio Anual Ignacio Manuel Altamirano en 1994 y Premio Nacional de Periodismo en 2004.

DIPUTADO JESÚS ALFONSO NAVARRETE PRIDA

Estudios.

Alfonso Navarrete Prida estudió la Licenciatura en Derecho en la Facultad de Estudios Superiores Acatlán de la Universidad Nacional Autónoma de México y estudios de posgrado en la Universidad de Sevilla, España.

Actividades profesionales.

Subsecretario de Población y Servicios Migratorios de la Secretaría de Gobernación. Subprocurador General de Control de Procesos, de la Procuraduría General de la República. Subprocurador General de Procedimientos Penales "B", de la Procuraduría General de la República. Subprocurador de Coordinación General y Desarrollo; de la Procuraduría General de la República. Secretario Particular del Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos; Secretario Particular del Procurador General de la República; Secretario Particular del Secretario de Gobernación; Director General de Asuntos Jurídicos y Contralor General de la Secretaría de Salud. Asesor en diversos organismos descentralizados y en órganos desconcentrados: Leche Industrializada CONASUPO, S.A. (LICONSA), la Comisión Nacional del Deporte (CONADE) y el Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares (ININ). A nivel Local ha sido Subsecretario de Seguridad Pública, Procurador General de Justicia y Secretario de Desarrollo Metropolitano en el Estado de México. Asesor de la Confederación Nacional Campesina (CNC). Diputado Federal del Partido Revolucionario Institucional, por mayoría, del Estado de México, es Presidente de la Comisión de Derechos Humanos y funge como Vicecoordinador Jurídico del Grupo Parlamentario del PRI en la Cámara de Diputados Federal.

Participación internacional.

Presidente de la Delegación Mexicana en la Conferencia Internacional de Población y Desarrollo celebrada en El Cairo, Egipto, en 1994, donde ocupó el cargo de Vicepresidente para América Latina y posteriormente, la Presidencia de la Plenaria.

Conferencias impartidas.

Ha impartido conferencias en Estados Unidos de Norteamérica, Brasil, Argentina, Egipto y México, entre otros.

Asociaciones a las que pertenece.

Miembro de número de la Academia Nacional y la Academia de Derecho Internacional.

Distinciones.

Ha sido condecorado con diversos reconocimientos nacionales e internacionales.

SENADOR PEDRO JOAQUÍN COLDWELL

Estudios.

Licenciado en derecho por la Universidad Iberoamericana (generación 1968-1973).

Actividades profesionales.

Diputado constituyente en el Estado de Quintana Roo (1974-1975), Presidente del Congreso Constituyente del Estado de Quintana Roo (1974-1975), Diputado Federal en la LI Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión (1979-1980), Gobernador Constitucional del Estado de Quintana Roo (1981-1987), Director General del Fondo Nacional de Fomento al Turismo, (Fonatur) 1988-1990, Secretario de Turismo del Gobierno Federal. 1990-1993. Jefe de la Delegación Gubernamental para el Diálogo de Paz en Chiapas, 1997-1998, Embajador de México en Cuba. 1998-2000. En cuanto a su carrera partidista, el Senador Joaquín Coldwell se ha desempeñado como Secretario de Organización del Comité Ejecutivo Nacional del PRI, 1987-1988-; Secretario de Gestión Social del Comité Ejecutivo Nacional del PRI. 1993-1994, Secretario General del Comité Ejecutivo Nacional del PRI, 1994-1995, Representante del PRI ante el Instituto Federal Electoral. 1994-1995. Actualmente es Presidente de la Comisión Nacional de Procesos Internos del CEN del PRI. (2008 a la fecha). Actualmente, es Senador de la República por el Partido Revolucionario Institucional, en las LX y LXI Legislaturas, es Presidente de la Comisión de Puntos Constitucionales, e integrante de: Comisión de Justicia; Comisión de Turismo y Comisión de Reforma del Estado.

Docencia.

Profesor en la Universidad Iberoamericana en las materias de: metodología Jurídica, Sistemas Políticos y Gobiernos Contemporáneos del Departamento de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Iberoamericana.

Distinciones.

Condecoración de la Estrella Polar, otorgada por el Gobierno de Suecia; La Orden del Río Branco, "Gran Cruz" otorgada por el Gobierno de la República de Brasil; Premio Nacional Forestal, otorgado por la Secretaría de Agricultura del Gobierno Federal; Premio al Mérito Turístico "Lic. Miguel Alemán" otorgado por la Confederación Nacional de Cámaras de Comercio y Turismo de la República Mexicana; Premio Internacional de Servicio Público, otorgado por The Nature Conservancy, por haber establecido la Reserva de la Biosfera de Sian Kaan, en Quintana Roo, actualmente Patrimonio de la Humanidad.

Estudios y reconocimientos.

Es Licenciado en Derecho y Ciencias Sociales por la Universidad de Occidente, Unidad Los Mochis. Se recibió con mención honorífica al sustentar la tesis: “La Reforma de los Medios, Camino para la Auténtica Democratización de México”.

Actividades profesionales.

Se inició en el periodismo como comentarista de radio y televisión en Ciudad Juárez desde los doce años de edad; fue reportero y columnista político de El Fronterizo de Ciudad Juárez y del Diario de Juárez; jefe de información, coordinador editorial y subdirector del Norte de Ciudad Juárez. También fue fundador de la Revista Semanario y secretario general de la Asociación Estatal de Periodistas Chihuahuenses. A los once años de edad, recibió en la Casa Blanca el Premio Internacional de Periodismo de manos del Presidente de los Estados Unidos de Norteamérica, Jimmy Carter. Ingresó en 1982 al Partido Acción Nacional, donde ha desempeñado diversos cargos: Diputado local y presidente de la Comisión Permanente del Congreso del Estado de Chihuahua (1992 a 1995), Presidente del Comité Directivo Estatal del PAN, (1994-1997), miembro del Consejo Nacional del PAN desde 1994 hasta la fecha e integrante del Comité Ejecutivo Nacional (1996-1999). Diputado federal de la LVII Legislatura y Presidente de la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía de la Cámara de Diputados, en donde también fue integrante de los comités de Biblioteca e Informática y de Comunicación Social. Autor de la iniciativa de Ley para la creación del Canal de Televisión del Congreso de la Unión y miembro de su junta de gobierno. Coordinó la mesa de comunicación de la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado en el equipo de transición de Vicente Fox Quesada. Ha ocupado la presidencia de la Comisión de Comunicaciones y Transportes en la Cámara Alta. En agosto de 2004 se reintegró a sus funciones legislativas en la Cámara de Senadores, donde desempeñó en esta segunda etapa la Presidencia de la Comisión de Reglamento y Prácticas Parlamentarias y fue integrante de las comisiones de Gobernación, de Comunicaciones y Transportes, Asuntos Fronterizos, la Especial para la Reforma del Estado y la de Justicia. Coordinó la Comisión Especial para la Reforma de Medios Electrónicos. También fue miembro de la Comisión Bicameral del Canal de Televisión del Congreso de la Unión, durante 8 años, (3 como diputado, y 5 como senador). Fue miembro de la Comisión de Asuntos Políticos del Parlamento Latinoamericano. Actualmente es

Diputado Federal del Partido de Acción Nacional por el Estado de Chihuahua y Presidente de la Comisión de Gobernación.

Docencia.

Profesor de la materia Régimen Legal de los Medios de Comunicación, en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

Publicaciones.

Ha publicado los libros "Chihuahua 92, Reencuentro y Destino", "Escribir y Borrar", "Política y Gobernar", así como "Debate por un Gobierno Diferente". Es coautor del libro "La Reforma de Medios" y tiene varios ensayos sobre medios de comunicación y democracia. Es articulista de diversas agencias, periódicos y revistas, entre ellos El Universal. Su columna *Rotafolio* se reproduce en más de cuarenta periódicos del país.

Asociaciones a las que pertenece.

Es miembro fundador de la Asociación Mexicana del Derecho a la Información (AMEDI). Pertenece a la Asociación Civil, "Convergencia Digital" que agrupa a especialistas en el campo de la convergencia Tecnológica. Es Vocal de la Asociación Nacional para la Reforma del Estado. Es Tesorero de la Asociación Mexicana de Derecho a la Información. Miembro Investigador del Centro de Investigación Interdisciplinaria en Derecho de Acceso a la Información Pública (CIDAIP). Es miembro de la Asociación Iberoamericana de Derecho a la Información (AIDIC).

Distinciones.

Ha sido premiado con la "Columna de Plata" de la Asociación de Periodistas de Ciudad Juárez, por artículo de Fondo (2002). Es Premio Estatal de Periodismo por la Asociación Estatal de Periodistas Chihuahuenses, AEPCH, en el género Entrevista. En agosto de 2003, Canacintra le entregó la presea nacional "Águila al Mérito Legislativo". Es Premio Nacional de Derecho a la Información, por el Instituto de Investigaciones Jurídicas, de la UNAM. Recibió de la Asociación Nacional de Locutores el premio "Micrófono de Oro", en reconocimiento a su labor por la profesionalización de los medios de comunicación (2001). Es Premio Nacional de Periodismo por el Club de Periodistas de México, en la categoría de Artículo de Fondo, por su defensa de la libertad de Expresión y el Derecho a la Información.

ANEXO
MEMORIA FOTOGRÁFICA

CEREMONIA DE INAUGURACIÓN



MARTES 12 DE OCTUBRE DE 2010

PRESÍDIUM: LICENCIADO CÉSAR BECKER CUÉLLAR, DIRECTOR GENERAL DEL CEDIP; DOCTOR GUILLERMO HARO BELCHEZ, SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS; DIPUTADO JORGE CARLOS RAMÍREZ MARÍN, PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS; DIPUTADA GUADALUPE PÉREZ DOMÍNGUEZ, SECRETARIA DEL COMITÉ DEL CEDIP; LICENCIADO EMILIO SUÁREZ LICONA, SECRETARIO DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS; LICENCIADO ANTONIO SÁNCHEZ DÍAZ DE RIVERA, COORDINADOR DE LOS CENTROS DE ESTUDIO.



**VISIONES DOCTRINARIAS SOBRE LA
INTERPRETACIÓN DE LA CONSTITUCIONALIDAD
MARTES 12 DE OCTUBRE DE 2010**



PONENTES:

DRA. ANA LAURA NETTEL DÍAZ

Profesora-investigadora del Departamento de Derecho UAM
Azcapotzalco

LIC. CÉSAR BECKER CUÉLLAR

Director General del CEDIP

DR. JORGE OJEDA VELÁSQUEZ

Magistrado 2º del Tribunal Colegiado de Circuito, Centro Auxiliar 1ª
Región del D. F.

DR. VÍCTOR ROJAS AMANDI

Director del Departamento de Derecho, UIA

LIC. ULISES SCHMILL ORDÓÑEZ

Profesor de tiempo completo del Departamento Académico de
Derecho, ITAM

MODERADOR:

LIC. PEDRO ARGOMANIZ REALZOLA

Presidente de la Asociación Mexicana de Institutos y Organismos de
Investigación Legislativa



**LA CONSTITUCIONALIDAD EN EL
EJERCICIO DE LA FUNCIÓN EJECUTIVA
MIÉRCOLES 13 DE OCTUBRE DE 2010**



PONENTES:

LIC. MIGUEL CARLOS ALESSIO ROBLES LANDA

Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal

DR. JAVIER LAYNEZ POTISEK

Procurador Fiscal de la Federación

LIC. CÉSAR BECKER CUÉLLAR

Director General del CEDIP

LIC. FERNANDO MENDOZA CONTRERAS

Director General de Constitucionalidad, Procuraduría General de la República

DRA. LETICIA BONIFAZ ALFONZO

Consejera Jurídica y de Servicios Legales, Gobierno del Distrito Federal

LIC. JOSÉ JULIÁN DOMÍNGUEZ ARROYO

Titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos, Secretaría de Gobernación

MODERADOR:

LIC. MIGUEL ÁNGEL CAMPOSECO CADENA

Académico y especialista en Derecho Parlamentario, UNAM



**LA CONSTITUCIONALIDAD EN EL
EJERCICIO DE LA FUNCIÓN JUDICIAL
MIÉRCOLES 13 DE OCTUBRE DE 2010**



PONENTES:

LIC. CÉSAR BECKER CUÉLLAR

Director General del CEDIP

DRA. MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS

Ministra de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

LIC. JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS

Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

DR. MANUEL LUCIANO HALLIVIS PELAYO

Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa

DR. PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ

Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

MODERADOR DOR:

DR. ALFREDO SALGADO LOYO

Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa



**LA CONSTITUCIONALIDAD EN EL
EJERCICIO DE LA FUNCIÓN LEGISLATIVA
JUEVES 14 DE OCTUBRE DE 2010**



PONENTES:

DIPUTADO VÍCTOR HUMBERTO BENÍTEZ TREVIÑO

Presidente de la Comisión de Justicia

DIPUTADO JAIME FERNANDO CÁRDENAS GRACIA

Secretario de la Comisión de Puntos Constitucionales

DIPUTADO JUVENTINO VÍCTOR CASTRO Y CASTRO

Presidente de la Comisión de Puntos Constitucionales

DIPUTADO OMAR FAYAD MENESES

Presidente del Comité del CEDIP

DIPUTADO JAVIER CORRAL JURADO

Presidente de la Comisión de Gobernación

SENADOR PEDRO JOAQUÍN COLDWELL

Presidente de la Comisión de Puntos Constitucionales

DIPUTADO JESÚS ALFONSO NAVARRETE PRIDA

Integrante de la Comisión de Justicia

LIC. CÉSAR BECKER CUÉLLAR

Director General del CEDIP

MODERADOR:

LIC. JORGE EFRAÍN MORENO COLLADO

Consejero de la Judicatura Federal



**CEREMONIA DE CLAUSURA
JUEVES 14 DE OCTUBRE DE 2010**



PRESDIUM: LIC. JORGE EFRAÍN MORENO COLLADO, CONSEJERO DE LA JUDICATURA FEDERAL; DIPUTADO VÍCTOR HUMBERTO BENÍTEZ TREVIÑO, PRESIDENTE DE LA COMISIÓN DE JUSTICIA; DIPUTADO JAIME FERNANDO CÁRDENAS GRACIA, SECRETARIO DE LA COMISIÓN DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DIPUTADO JUVENTINO VÍCTOR CASTRO Y CASTRO, PRESIDENTE DE LA COMISIÓN DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DIPUTADO OMAR FAYAD MENESES, PRESIDENTE DEL COMITÉ DEL CEDIP; DIPUTADO JAVIER CORRAL JURADO, PRESIDENTE DE LA COMISIÓN DE GOBERNACIÓN; SENADOR PEDRO JOAQUÍN COLDWELL, PRESIDENTE DE LA COMISIÓN DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DIPUTADO JESÚS ALFONSO NAVARRETE PRIDA, INTEGRANTE DE LA COMISIÓN DE JUSTICIA; LIC. CÉSAR BECKER CUÉLLAR, DIRECTOR GENERAL DEL CEDIP.



COORDINACIÓN Y REVISIÓN EDITORIAL

EMILIO ROJO CERVANTES

PORTADA Y DISEÑO

HUMBERTO AYALA LÓPEZ



Av. Congreso de la Unión 66
Col. El Parque, C.P. 15960
México, D.F. Edificio I, nivel 2



Tel. 5036-0000
exts. 58140 y 58141



cedip@congreso.gob.mx
www.diputados.gob.mx/cedip